中央研究院近代史研究所集刊
第116期（民國111年6月），97-151
©中央研究院近代史研究所

韓戰前後美國政府之對臺政策與《中日和平條約》規劃*

黃自進**

摘　要

本文擬從戰後冷戰的發展脈絡，重新審思韓戰爆發與美國政府決心扶植臺灣之間政策上的因果關係，尤其是美國政府如何藉由主導《中日和平條約》的簽訂，讓中華民國在喪失對中國大陸實質管轄權以後，仍能在國際社會維繫其國際法人地位。為釐清何以韓戰的爆發是導致美國政府開始願意認同中華民國政府的樞紐，本文首先以韓戰爆發前夕，美國政府內部對臺政策的爭議為研究線索，探討「保護臺灣」與「放棄臺灣」兩派主張的理論依據，以及為何「放棄臺灣」的論述一度成為美國對臺政策的初步結論。復次，再以韓戰的爆發導致美國決心插手臺灣事務的始末，探討美國如何布署《中日和平條約》，如何與英、日兩國斡旋，以及中華民國在國際社會重新立足的過程中，美國所扮演的關鍵角色。

關鍵詞： 中日和平條約、韓戰、冷戰

---

* 收稿日期：2021 年 9 月 7 日，通過刊登日期：2022 年 2 月 25 日。
** 中央研究院近代史研究所研究員

一、前　言

1952 年 4 月中華民國與日本兩國政府在臺北簽訂的《中日和平條約》（以下簡稱《中日和約》），是中華民國政府（以下簡稱國民政府）自 1949 年喪失對中國大陸實質管轄權後，所簽訂的第一個國際條約，其歷史意義之重大，無庸置疑。然因和約的條文受限於《舊金山和平條約》（以下簡稱《金山和約》）中只陳述了日本放棄對臺灣、澎湖等地的管轄權，並沒有明文交代管轄權移交何方，日後國內外對《中日和約》的研究，往往聚焦臺灣主權歸屬問題的探討，對條約帶給臺灣的實質影響，尤其是國民政府如何藉此條約的簽訂，在國際社會找到新立足點，卻鮮少著墨。

大多數論文從國際法的角度聚焦於臺灣主權歸屬問題的探討，然因《金山和約》中的關鍵性條文，實際上都是國際勢力相互競逐下的妥協產物，特別是簽約的各國爲保持對條文的最大解讀彈性，在立約時即刻意要保有廣泛模糊空間，這也使得僅憑和約條文的解讀，實不容易解決爭議。[1]再者，雖也有少數論文以國際政治角度介紹《中日和約》的簽訂始末，[2]或聚焦於中、美兩國政

1　臺灣主權是否可因《中日和約》簽訂而定位，至今仍有三類不同論述，分別爲：一、已確定中華民國所擁有；二、仍未確定；三、歸屬爲中共所代表的中國政府。主張爲中華民國所擁有的，有下列代表著作：Frank P. Marello, *The International Legal Status of Formosa* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1966)、林金莖，《戰後の日華關係と國際法》（東京：有斐閣，1987）、林滿紅，《獵巫、叫魂與認同危機：臺灣定位新論》（臺北：黎明文化公司，2008）、D. P. O’Connell, “The Status of Formosa and the Chinese Recognition Problem,” *The American Journal of International Law,* 50:2 (April 1956), p. 414, 陳鴻瑜，〈臺灣法律地位之演變（1943-1955）〉，《國史館學術集刊》，期 12（2007 年 6 月），頁 47-138；至於主張主權仍未確定者，則以下列研究最具代表性：彭明敏、黃昭堂，《台灣の法的地位》（東京：東京大學出版會，1976）、彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，《臺灣在國際法上的地位》（臺北：玉山社，1995）、張啓雄，〈美國戰略布局下的臺灣歸屬問題──以中日和約的簽訂過程爲焦點〉，《近代中國》，期 148（2002 年 4 月），頁 82-102；而強調爲中共所有者，則可參考劉景嵐，〈從法理和慣例看「臺灣地位未定論」之荒謬〉，《東北師大學報（哲學社會科學版）》，2004 年第 4 期，頁 29-35。

2　例如從中華民國在臺灣的發展過程中，探討《中日和約》的簽訂意義者，有：林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》（新北：遠足文化事業公司，2017）；以中美關係角度，探討《中日和約》的簽訂意義者，則有：戴萬欽，〈舊金山和約與中日和約談判：杜魯門政府的利益與角色（上）〉，《美歐月刊》，卷 11 期 6（1996 年 6 月），頁 52-74、

治人物與簽約談判之間的互動關係，[3]但因討論的對象僅限於美國與中華民國、或日本與中華民國之間的雙邊關係，雖能釐清簽約過程中的一些具體史實，但對簽約過程背後多元政治角力的互動關係，仍欠缺深入的討論。尤其是《中日和約》雖由美國一手主導，但其對和約的相關布署，非僅考量美臺雙邊關係，更受其全球戰略思維左右。因而若不從全球戰略的角度著手，尤其是將美國對敵情的判斷，以及與盟國之間的互動，皆納入研究範疇，則不容易對和約的簽訂背景以及所蘊含的現實意義有深刻的掌握。

有鑑於此，本文首先以韓戰爆發前夕，美國政府內部對臺政策的爭議[4]爲研究線索，探討「保護臺灣」與「放棄臺灣」兩派主張的理論依據，以及何以「放棄臺灣」的論述一度成爲美國對臺政策的核心。復次，再以韓戰的爆發何以導致美國決心插手臺灣事務爲研究主軸，探討美國如何布署《中日和約》，如何與英、日兩國斡旋，以及中華民國藉由《中日和約》的簽訂在國際社會重新立足的過程中，美國所扮演的關鍵角色。

〈舊金山和約與中日和約談判：杜魯門政府的利益與角色（下）〉，《美歐月刊》，卷 11 期 7（1996 年 7 月），頁 97-127、張淑雅，〈從美國的角度看中日和約的簽訂〉，《近代中國》，期 148（2002 年 4 月），頁 17-27；以中共角度探討《中日和約》的簽訂意義者，則有：袁克勤，《アメリカと日華講和：米・日・台関係の構図》（東京：柏書房，2001）；以中日關係角度介紹《中日和約》者，則有：川島真，〈日華關係正常化の進行：1950-1957 年〉，收入川島真、清水麗、松田康博、楊永明編，《日台關係史，1945-2020》（東京：東京大學出版會，2020），頁 39-66。

3 以中華民國政治人物爲例的代表性研究，則有：劉維開，〈中日和約簽訂經過——以蔣中正總統爲中心的探討〉，《近代中國》，期 148（2002 年 4 月），頁 28-39、李戡，〈何世禮與《中日和約》的簽訂——中華民國駐日代表團的角色〉，《國立政治大學歷史學報》，期 49（2018 年 5 月），頁 93-134；以美國政治人物爲例的研究，則有：趙綺娜，〈美國參議員史密斯與杜魯門政府的對華政策〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》，期 18（1994 年 12 月），頁 179-207。

4 可資參考的研究成果如下：姚昱，〈美國對臺灣軍事干涉政策的形成：杜魯門政府的戰略認知及其影響（1948-1950）〉，《中共黨史研究》，2020 年第 1 期，頁 64-84；蘆青，〈由觀望到介入：新中國成立前後美國武力侵臺政策的定型〉，《軍事歷史研究》，2020 年第 1 期，頁 101-113；閆興，〈戰後美國對臺灣地位的認知演變及介入政策的形成 —— 以 1945-1950 年美國外交檔案爲依據〉，《臺灣研究》，2020 年第 4 期，頁 84-97；鐘奕誠，〈「失去的中國／機會」學術論爭視野下的 1949-1950 年美國對臺政策研究述評〉，《臺灣研究集刊》，2019 年第 4 期，頁 85-98。

二、戰後美國對臺政策的演變

中華民國政府對臺灣擁有實質管轄權，始於 1945 年 10 月 25 日。這一天，中華民國政府代表臺灣省行政長官陳儀在臺北接受日本臺灣總督安藤利吉之受降儀式後，隨即對外宣布「從今日起，台灣及澎湖列島正式重入中國版圖，所有一切土地人民皆已置於中華民國國民政府主權之下」。[5]

蓋中華民國政府接收臺灣的根據，是 1945 年 9 月 2 日盟軍最高統帥部的第 1 號命令。[6]而臺灣被劃爲中華民國政府的受降區，是大戰期間盟國之共識。此一共識首見於 1943 年 12 月 1 日決定對日作戰方針的《開羅宣言》（Cairo Declaration），[7]以及 1945 年 7 月 26 日揭示日本投降條件的《波茨坦宣言》（Potsdam Declaration）；[8]盟國於 1945 年 8 月 14 日接受日本政府投降，也是因日本政府同意履行《波茨坦宣言》。[9]

整體而言，從戰爭期間的《開羅宣言》到《波茨坦宣言》，美國政府的對華政策，就是無條件地支持中華民國政府對臺灣主權的主張。戰爭結束後，美國除了將臺灣劃歸爲中華民國政府的受降區，還派遣軍艦運輸中華民國軍隊接收臺灣，[10]確實地履行美國政府認同中華民國政府享有臺灣主權的基本立場。

---

5 《中央日報》，1945 年 10 月 28 日，第 2 版。

6 United States Department of State, "Directive by President Truman to the Supreme Commander for the Allied Powers in Japan (MacArthur) (1945. 8. 15)," *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, The Far East: China* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1969), Vol. 7, pp. 530-531.

7 《開羅宣言》中，對臺灣的歸屬，有以下的表述：「我三大盟國此次進行戰爭的目的……在使日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等歸還中華民國。」

8 《波茨坦宣言》第 8 條全文爲：「《開羅宣言》所載各款應予執行，日本的主權僅限於本州、北海道、九州、四國以及吾等決定的小島。」

9 Peter Duus, *The Rise of Modern Japan* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1976), p. 236.

10 爲確保中華民國能順利接收臺灣，美國政府在中華民國軍隊登陸基隆之前，首先派遣掃雷艦 2 艘、驅逐艦及巡洋艦各 1 艘，進入基隆港內戒備。除此之外，還出動飛機百餘架，在空中排列戰陣。《中央日報》，1945 年 10 月 18 日，第 2 版。

1949 年 12 月，中國大陸淪陷，中華民國政府遷臺；美國政府並沒有立刻改變既定立場。例如 1950 年 1 月 5 日，美國總統杜魯門（Harry Truman）針對臺灣問題還發表了以下聲明：

> 1943 年 12 月 1 日在開羅的聯合宣言中，美國總統、英國首相和中國主席聲明他們的目的是：凡屬日本從中國攫取的領土，諸如臺灣，應歸還中華民國。美國是 1945 年 7 月 26 日《波茨坦宣言》的簽署國。該宣言宣布《開羅宣言》所載各款應予執行……遵照這兩個宣言，臺灣交回蔣委員長，過去四年來，美國和其他盟國接受了中國官方對該島行使權利。[11]

針對此一聲明，美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）也在同日召開記者招待會，提出以下的說明：

> 中國人已經管理臺灣四年了，美國和其他盟國從來沒有對其權力和這一佔領提出過懷疑。當臺灣成為中國一省時，不曾有人從法律角度提出質疑。因此，這已被認定為是符合約定的。[12]

從以上兩人的陳述可以得知，直到 1950 年初期，美國政府對臺灣主權所持的基本態度，並不因中國大陸政權的異動而有所改變，尤其在法律層面上，美國不認爲還有商榷的餘地。

但在 1950 年 6 月 27 日，杜魯門總統在針對韓戰爆發所發表的參戰聲明稿中，卻表達在這種形勢下，臺灣若淪入共產勢力掌控，不僅會直接威脅太平洋地區的安定，也會危及在該地區執行合法任務的美軍安全，故他下令派遣美國海軍第七艦隊巡防臺灣海峽，促使臺灣海峽中立化。此外，他還宣稱臺灣地位

---

11 Department of State Bulletin, January 16, 1950, p. 79, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437010893382&view=1up&seq=85 (accessed May 6, 2022).

12 Department of State Bulletin, January 16, 1950, p. 80, https://babel.hathitrust.org/cgi/ pt?id=osu.32437010893382&view=1up&seq=86 (accessed May 6, 2022).

的確定，有待「該地區恢復穩定與和平，簽訂對日和約，或者由聯合國討論決定」。[13]

就「臺灣主權」問題的認定而言，對照杜魯門總統二次聲明稿，顯然有一百八十度的轉變。此一轉變，當然是因北韓入侵南韓，爆發韓戰導致。尤其是從軍事角度強調美國介入臺灣海峽的必要性來看，臺灣所處的戰略地位，應是促使他改變對臺政策的主要關鍵。換言之，1 月 5 日杜魯門總統的聲明，加上 1 月 12 日史稱「艾奇遜防線」（Acheson Line）中沒有臺灣，[14]代表國務院「棄臺論」成爲主流意見，即認爲美國不應干涉中國內戰，即使蔣介石所領導的中華民國政府無力防衛臺灣，美國也應接受中共將接收臺灣的事實。可是美國政府內部對美國勢力從臺灣撤退一事，卻一直有抗拒的聲浪。6 月 27 日杜魯門的聲明無非反映出，美政府內部的「保臺論」終於利用韓戰爆發的緊張情勢，得以取得主導權，成功逼退國務院的「棄臺論」，成爲美國政府對臺政策的新主張。

（一）戰後初期的對臺關注

美國倡導「臺灣主權未定論」，既然是爲了反映美國政府內部的保臺主張，因此，欲理解美國對臺政策轉變的始末，勢必要先從美國政府對臺問題的基本立場變遷脈絡著手。戰後美國政府與臺灣的關係，是以幫助國軍接收臺灣爲起點，故早期對臺灣的觀察，自然立足於將其視爲中國主權管轄下的內部事務。當 1947 年 2 月臺灣爆發二二八事件時，美國駐臺領事布雷克（Ralph Blake）於同年 3 月 6 日呈國務院報告中，強調有鑑於臺灣民眾對國府的不滿以及對美國的信賴，主張美國政府應強勢介入臺灣島內的動亂，或代表聯合國介入，以求阻止國府在臺灣的軍事鎮壓。然而，國務院對他的呼籲不僅不爲所動，連他

13 United States Department of State, "Editorial Note (1950.6.27)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1976), Vol. 6, p. 367.

14 在艾奇遜所宣稱的從阿留申群島到菲律賓的防禦線中，雖包括日本及琉球，卻沒有臺灣。Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W. W. Norton Company, 1969), p. 357.

所要求的緊急撤僑行動，也被美國駐華大使司徒雷登（John Leighton Stuart）否決，顯示美國政府無意干涉臺灣事務，嚴守尊重中國主權的基本立場。不過，此刻美國駐臺領事館的一些觀察報告，卻在其他層面上發揮影響。例如副領事葛超智（George Henry Kerr）於 3 月 10 日所撰寫的備忘錄中，建議美國應經援臺灣，並協助改組臺灣新政府的構思，則被司徒接納，不僅將其呈報國務院，還以此爲基礎，正式向蔣介石建言。葛超智主張今後應以文人取代軍人來治理臺灣，並更應著重經濟發展。其眾多建言日後皆成爲臺灣善後的具體措施，特別是在任用前駐美大使魏道明代替原臺灣行政長官陳儀，以及在臺灣推動工礦企業民營化等事務上，皆可看到葛超智的觀測報告對蔣介石的影響，以及對日後穩定臺灣局勢以及改善民眾生活的間接貢獻。[15]

至於美國政府開始調整對臺灣處境的觀察角度，實與中國國內局勢的轉變、中共勢力的全面崛起有密切的關聯。尤其是 1948 年 3 月 8 日，司徒雷登向國務院呈交的報告中，就指稱國府現在東北所能控制的區域面積已縮減到 1%，在華北地區只剩約 10%-15%；蔣介石不孚人望，已無法力挽狂瀾。他建議美國政府應考慮在華中、華南地區另立一反共政府。[16]接續此一思維，他於同年 5 月 14 日與 10 月 16 日的報告中，更指稱今後決定中國走向的兩大因素，已非傳統的國、共兩黨，將是地方實力派與共產黨。在中共不可能短期內就有實力席捲中國的情況下，支援各地方實力派成立非共的聯合政府，例如張治中領軍節制的西北、宋子文的廣東以及可分地而治的四川、雲南、貴州等地區的實力派，應成爲美國政府今後考慮合作的對象。[17]

---

15 林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國與近代台灣的形塑》，頁 80-89。

16 Kenneth W. Rea and John C. Brewer, eds., *The Forgotten Ambassador: The Reports of John Leighton Stuart, 1946-1949* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), pp. 185-188.

17 Kenneth W. Rea and John C. Brewer, eds., *The Forgotten Ambassador: The Reports of John Leighton Stuart, 1946-1949*, pp. 228-230, 271-274.

（二）國共和談與「保臺論」的興起

美方既認定蔣介石所領導的國府已病入膏肓，無力與中共抗衡，於是深入地方、尋找可資培養的新合作夥伴，便成爲 1948 年下半年以後美國駐華大使館及各地領事的最新任務。11 月 18 日，瀋陽失守，東北全境淪陷，而 12 月 22 日新組內閣的孫科卻宣稱，組閣的最後目的是在爭取和平。在中共已全面掌握優勢，欲逼使蔣介石下野，國共和談再起成爲時代新方向時，國務院於 11 月 23 日給駐臺領事的最新指示則是：爲因應國府即將到來的瓦解，爲維護美國國家利益，並兼顧臺灣民眾的期待與福祉，駐臺領事應嘗試在臺灣推動成立「分離政權」（Separate Regime），訴求的目標不妨先求擺脫與中國的隸屬關係。復次，再利用盟國與日本簽訂和平條約時，謀求確立主權獨立的法律地位。[18]從此一指示可以理解，此刻美國政府最忌憚的是，臺灣會因國共和談有成，而被納入中共的管轄。爲了精確評估臺灣對美國的價值，以便核計美國爲介入臺灣事務所能承擔的風險，美國軍方也開始進行一連串的評估作業。

最先出爐的是美國參謀首長聯席會議於同年 11 月 24 日所完成的「臺灣戰略重要性」報告，論述前提是從臺灣若淪入敵手，對美國可能造成的不利因素著手。其要點有二，首先是敵方將會控制日本與馬來亞地區的海上通道；復次，將降低日本的戰略價值。理由是臺灣本是日本的食品及其他物質的供應地，若今後日本不能再從臺灣取得糧食及必要的工業原料，一切皆需仰仗美國救助，日本對美國而言自然不再是資產，反而是累贅。綜合以上兩點，報告的最後結論強調，美國的對臺政策應是盡一切外交和經濟所能施用的手段來阻止共產勢力入駐臺灣，並締造一個能對美國持友好態度的政府長期執政的環境。[19]

---

18 United States Department of State, "The Acting Secretary of State to the Consul General at Taipei (Krentz) (1948.11.23)," *Foreign Relations of the United States, 1948, The Far East: China* (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1973), Vol. 7, p. 604.

19 United States Department of State, "Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal) (1948.11.24)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1974), Vol. 9, pp. 261-262.

針對此一報告的主旨，國務院於翌年的 1 月 19 日正式回應。在呈文給國家安全會議以「美國的對臺政策」爲名的報告中，國務院重申同意軍方的觀點，即美國對臺政策的目標應是不讓臺灣淪入共產勢力控制，但也強調美國不應承擔單方面的保護責任。換言之，不能因臺灣事務而限制美國對華政策的靈活調度，只能在不刺激中國民族主義情緒下，繼續低調推動與中國大陸的分離政策。當務之急，是設法勸誘臺灣當局開始設法阻止大量的大陸難民繼續湧入臺灣，並應設法要求臺灣當局更努力謀求滿足臺灣本地人的經濟需求，以及延攬更多本地人參與政府事務。在與臺灣當局保持緊密的合作關係時，也應謹慎地尋求與有潛力的臺灣本土領袖維持聯繫，以便日後可因應美國的利益需要，在臺灣隨時推展獨立自主政府。[20]

在軍方與國務院相繼提出對臺灣情勢的觀察報告後，國家安全會議則於同年的 2 月 3 日向總統呈交一份「美國對臺灣當前立場」的總結報告，確定在蔣介石下野、北平淪陷，國共和談正要揭開序幕時，美國對臺的最新政策方向。其要點可歸納以下四項：一、提供經濟援助，爲臺灣創造早日自給自足的生存環境；二、盡量降低大陸對臺灣的影響力，尤其是阻擋大陸民眾湧入臺灣，防止大陸的動亂蔓延到臺灣；三、要求臺灣當局改善統治臺灣的現狀；四、保持與臺籍政治領袖的聯繫，以便爲今後隨時在本地推動「自治運動」（autonomous movement）時預作準備。[21]

美國政府的對臺政策既已設定在以提供經濟援助的方式，確保臺灣不受大陸動亂的影響，不會被共產勢力入侵，緊接的焦點則轉移到如何有效防止臺灣不會被入侵等課題。首先發難的是參謀首長聯席會議，他們於同年 2 月 10 日提交給國防部長的報告上，首先表示在臺灣事務上，同意美國因受限於全球軍

20 United States Department of State, “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council (1949.1.19),” *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 271-275.

21 United States Department of State, “Report by the National Security Council on the Current Position of the United States With Respect to Formosa (1949.2.3),” *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 281-282.

事布署與經費調度的困難，不擬做出任何公開軍事保臺的承諾。但為了讓經濟及外交保臺的既有措施更能發揮效用，他們建議在臺灣駐紮少量的海軍艦艇，並進行必要的岸上活動，以便維護通訊以及提供人員的休閒娛樂。[22]

此一提議遭到艾奇遜的全面反對。在 3 月 3 日艾奇遜向國家安全會議提出的報告中指出，除非美國有大量軍事介入臺灣的準備，否則無法有效達成保障臺灣的目的；而參謀首長聯席會議派遣小型艦隊駐防臺灣的主張，根本毫無意義，不僅無法達到軍事上防衛臺灣的效果，反而徒增中國社會對美國的不滿，尤其會轉移中國人對蘇聯正在蠶食東北及新疆的關注。是以，美國的保衛臺灣政策，除了需低調行事以外，更應考慮借重聯合國的名義，特別是如何藉由聯合國託管。總之，先替聯合國創造可干涉臺灣事務的空間，才最符合美國的當前利益。[23]

面對國務院的質疑，國防部長因而要求參謀首長會議針對是否需派小型艦隊進駐臺灣一事，再作評估。再評估的報告於同年的 4 月 2 日完成，要點有二：首先，依臺灣的現狀而言，還沒有達到值得美國採取軍事行動直接介入的地步；復次，以上的評估是根據目前的國際形勢，倘若此一地區進入戰爭狀態，對於是否需要軍事介入，則可能需要再檢討。易言之，在新的報告中，美國軍方雖已撤回派遣小型艦隊進駐臺灣的建議，但仍保留今後應時勢需要，隨時執行軍事任務可能性的調整空間。[24]

國務院得知軍方已撤回小型艦隊進駐臺灣的方案後，內部機構也嘗試從不同角度提出各式保護臺灣的方案。例如遠東事務局（Office of Far Eastern

22 United States Department of State, "Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal) (1949.2.10)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 284-286.

23 United States Department of State, "Statement by the Secretary of State at the Thirty-Fifth Meeting of the National Security Council on the Formosan Problem (1949.3.3)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 294-296.

24 United States Department of State, "Memorandum by the Secretary of Defense (Johnson) to the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) (1949.4.2)," *Foreign Relations of the United States*, *1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 307-308.

Affairs）於 6 月 9 日提出將臺灣問題提交聯合國的建言，主張美國應聯合英國、印度與菲律賓等友邦，向聯合國提案召開特別會議，以便臺灣民眾能在聯合國監督下舉行全民投票活動，表達他們對未來地位的期許。[25]而政策企劃室於同年 6 月 23 日所提出的建議，則是主張先與臺灣的軍事當局取得協議，在他們的默認下，再聯合原本參與日本作戰的所有同盟國，尤其是菲律賓、印度、澳洲、英國、加拿大、紐西蘭等國，宣稱臺灣的主權定位本應等待所有參與作戰的同盟國與日本簽訂和約時作最終決定。然而不幸的是，臺灣在交由中國代爲管理的四年中，臺灣民眾飽受壓榨凌虐（rapacious and oppressive），中國並未善盡統治當局應有的責任，尤其是當前臺灣正捲入中國的動亂之中，爲避免臺灣民眾再度受到傷害，盟國間應同意在與日本簽訂和平條約之前，先在臺灣建立「國際或美國的臨時政權」（a provisional international or U.S. regime），負責推動公民投票；而「臺灣未來去向」（ultimate disposition of Formosa），則交由投票結果決定。有鑑於整個方案可否順利落實的關鍵，在於如何取得臺灣當局的合作，故建議除了應把重心放在與孫立人打交道外，也應給蔣介石「政治難民身分」（the status of a political refugee），以保障他在臺灣的人身安全。[26]

綜合以上兩份報告所述，可知在國務院內部相關的機構中，主張讓臺灣人民公投，以求擺脫與中國的隸屬關係是主流意見。遠東事務局與政策企劃室的差異在於，前者主張藉由聯合國體制運作，後者主張透過參戰同盟國體制，也就是利用遠東委員會的既有組織來共同推動。兩者之別，主要在於美國參與的層次不一，前者是以運籌帷幄爲主的間接參與，後者是直接介入建立臨時政權。然無論參與方式是直接或間接，究其實質，還是需由美國主導，其風險與毀譽，亦需由美國概括承受。

---

25 United States Department of State, "Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Deputy under Secretary of State (Rusk) (1949.6.9)," *Foreign Relations of the United States*, *1949, The Far East: China,* Vol. 9, pp. 347-380.

26 United States Department of State, "Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan) (1949.7.6)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 357-364.

爲了整合國務院內部意見，也爲了應付中國國內情勢的新變化，特別是國共和談破裂，中共藉由共組聯合政府方式進駐臺灣的可能性已喪失，而駐華大使司徒雷登也因與中共初期交涉的不順被召返國。故國務院特於 8 月 4 日致函國家安全委員會，首先要求參謀首長會議針對是否需出兵「佔領」（occupation）臺灣一事再作評估。尤其希望在進行此一檢討方案時，也能將下列兩個可能變數列入考慮：一、島上的政府及軍隊皆反對美軍接收，或該島已被共軍攻佔；二、島上的政府同意美軍進駐，在雙方的協議下，美軍只承擔隱性的防禦責任。復次，報告上也指陳，臺灣因近來有大量的軍隊及難民不斷湧入，導致島內面臨通貨膨脹的危機，爲穩定情勢，今後對臺灣的經濟援助僅限於進口消費品，主要是棉花和化肥，以及支援農復會的相關活動。至於原有的基礎建設方案將暫時停止支援，以免加深通膨的壓力。[27]

（三）「保臺論」與「棄臺論」之間的搖擺

針對國務院的資訊，參謀長聯席會議於同年 8 月 17 日提出報告，仍然重複 2 月 10 日及 3 月 22 日已有的結論，也就是「臺灣及澎湖群島對美國軍事重要性（sufficient military importance），還不足以讓美軍在非戰爭的狀態下進佔這兩個島嶼」。[28]

在再度確定臺灣的重要性還無需升級到軍事佔領階段後，國務院又重新提交一份「美國的當前對臺政策」，於 10 月 6 日得到國家安全委員會認可，並將其上呈總統，正式成爲中共政權成立後，美國政府對臺政策的新指標，其要點有：一、按中央情報局預測，臺灣可能會在 1950 年年底淪陷；二、但即使有此危機，美國也不應出兵，因任何軍事行動皆會挑動中國內部的民族情緒，除了會逼使中共更加緊靠蘇聯，催化共產陣營的團結氣勢外，也會抵消美國擬

[27] United States Department of State, "Memorandum by the Department of State to the Executive Secretary of the National Security Council (Souers)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, p. 369.

[28] United States Department of State, "Memorandum by the Joint Chief of Staff to the Secretary of Defense (Johnson) (1949.8.17)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 377-379.

利用蘇聯侵蝕東北、蒙古及新疆等活動來挑起中蘇矛盾的所有努力；三、臺灣目前的資源充足，尤其是蔣介石日前在菲律賓的私下談話中也曾透露，即使在沒有外援情況下，臺灣還可堅持兩年；四、臺灣今後的走向，大都取決於臺灣的統治當局，是否有自助人助的決心。美國將維持目前的經濟援助規模，並願配合臺灣的改革成效，隨時考慮增加額外援助；五、承認蔣介石在臺灣的領導地位，因此會將美國政府的最新決策內容正式通知他，並提醒他對改善臺灣現狀的責任；六、不放棄利用聯合國機制來改變臺灣與中國大陸的隸屬關係，故今後將針對此一議題，繼續摸索與臺灣當局合作的可能性。[29]

這份報告可謂是 1949 年中共政權建立後，美國政府中「棄臺論」與「保臺論」拔河拉鋸戰中的初步結論。其核心論述，與同年 8 月 5 日美國政府所發表的「中美關係」白皮書中的主要訴求一脈相通。也就是說，美國深信依中國的文化傳統及對個人主義的重視，中國的政治領袖絕不會甘願接受一個外來帝國主義的長期壓制。言中之意，就是毛澤東遲早也會走上南斯拉夫總理狄托（Josip Broz Tito）的道路，會爲了捍衛中華民族的利益而與蘇聯決裂。[30]也因爲美國政府有此期許，故雖然深知臺灣的得失會左右美國在亞太地區的防衛布置，可是不願因小失大的心理，最終還是驅使其放棄軍事保臺的想法。不過，報告中認爲臺灣今後的前途，還是在於臺灣是否還有自求多福的決心，故決議應將美國政府的新決定告知蔣介石，以便督促他在臺灣早日落實改革政策，不讓中共有機可趁。

對於將決議案知會蔣介石一事，美國外交文書中有兩份記載。一份是美國駐臺總領事麥克唐納（John MacDonald）於 11 月 3 日拜見蔣介石，代轉美國政府致蔣的備忘錄，其內容如下：「美國政府並無使用軍事力量以防衛台灣之意向。惟美國政府對於大陸上之混亂恐將延及台灣一點，表示關懷……美國政

29 United States Department of State, “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council (1949.10.6),” *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 395-398.

30 黃自進，〈戰後東北問題與遠東冷戰的開展〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 112（2021 年 6 月），頁 149-152。

府將在現行立法規定之範圍內，繼續予台灣以經濟援助，至於任何新援助，則將視中國在台當局以後之表現爲何而定。」[31]

除了按指令傳送備忘錄外，麥可唐納的報告中還提及蔣介石曾特別請教他個人對臺灣局勢的觀察，尤其是他建議應多延攬一些臺灣本土俊彥參與政府，並盡力顧及臺灣本地人的利益及情緒，以免他們心向共產主義等等的看法，頗能引起蔣的共鳴。不過，在報告中也提及雙方的交流非常順利，而蔣之所以滿意，主要原因是美國政府終於願意直接向他傳達訊息。[32]

至於國務院的認知，按 11 月 9 日國務院遠東事務局局長巴特沃思（W. Walton Butterworth）接見中華民國駐美大使顧維鈞時所寫的報告，則將美國欲傳達給蔣介石的訊息，歸納出以下三點：一、美國政府無意動用其軍隊保衛臺灣；二、臺灣不應再投入資源從事反攻大陸的準備工作；三、不可再妄想會爆發第三次世界大戰，而臺灣的所有困境也會因大戰的爆發而得以解決。[33]

關於 11 月 3 日雙方的會面情況，蔣介石在當日的日記中記載：「十一時見美國駐臺總領事，提其國務卿備忘錄，始則感覺其措詞仍傲慢不馴，指責我政治不良無效，毫未變更其舊態。及詳加研究，復與妻號電稱馬歇爾準備代聘顧問來援之案相較，乃知國務卿之電爲馬之指使而發，即以此電爲轉圜之地步，要我覆其一電，將順其意，要求其派軍政顧問來臺協助，然後彼乃可正式派其顧問來援，否則彼昧自白皮書後無法轉圜，其幼稚實可恥可笑。」[34]

31 〈美國駐臺灣總領事致蔣中正備忘錄：美國無使用軍事力量防衛臺灣之意向〉（1949 年 11 月 3 日），國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號 002-020400-00029-103，「革命文獻──蔣總統引退與後方布置（二）」。

32 United States Department of State, “The Consul General at Taipei (Macdonald) to the Secretary of State (1949.11.3),” *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 406-407.

33 United States Department of State, “The Acting Secretary of State to the Consul General at Taipei (Macdonald) (1949.11.10),” *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 421-422.

34 〈蔣中正日記〉，1949 年 11 月 3 日，美國史丹佛大學胡佛研究所藏（以下略藏地），原件。

上述三人雖然對雙方見面主旨的解讀各有不同，但在各自的論述中，也還是有交集：美國政府無意動用軍事武力保衛臺灣是其一；美國政府對蔣介石仍無好感是其二；美國政府開始重啓與蔣介石直接交涉是其三。

然而對蔣介石而言，僅憑第三點就讓他有起死回生的喜悅。他將其視爲是美國政府的下臺階。原因是同年 8 月 5 日，美國政府在所發表的白皮書中已全面否定他，[35]如今美國爲重啓與蔣介石的直接交涉管道，只得利用蔣欲聘美國軍事顧問來臺爲誘餌，逼使蔣再向美國求援，好讓美國今後可以順理成章地再與他打交道。

至於他日記中所提，美國友人擬代爲聘請美國顧問來臺，幫助臺灣穩定局勢一事，[36]所言不虛，迄今至少有三份史料可爲見證，尤其是一份完整的會議紀錄。[37]1949 年 11 月 17 日，國防部次長鄭介民攜駐美武官皮宗敢拜會西太平洋艦隊司令海軍上將白吉爾（Oscar C. Badger II），雙方談話的要旨如下：一、臺灣今後施政目標，應朝向擴大政治參與以及謀求全民福利，而非只爲國民黨一黨私利；二、應任命吳國楨代替陳誠出任臺灣省主席；三、若中華民國政府願採納以上建言，充分展現臺灣已具落實改革的決心，則他個人及盟友將會很樂意爲臺灣爭取以下援助：首先在人力支援上，可分別派遣不同性質的顧問來臺，以文職而言，可派遣以 30 人爲限的政治經濟顧問團來臺，協助策劃工業、財政、商務、農業、行政等諸多事務。此外，也可派遣 20 至 30 人的非現役軍

---

35 蔣介石於 1949 年 8 月 10 日的日記中，記載他對白皮書的初步解讀：「馬歇爾、艾其生〔艾奇遜〕因爲要掩護其對華擁護中共，遏制政府政策之錯誤與失敗，不惜對中、美兩國國交之基本澈底毀滅，侮滅中國，打倒蔣某以快其心，而不知其國家信義與外交應有軌儀亦被彼等掃地盡淨。」〈蔣中正日記〉，1949 年 8 月 10 日。

36 依蔣中正日記，可知他原本於 11 月 3 日認爲，馬歇爾會替他斡旋代聘顧問之事，但 11 月 15 日確認只是誤會一場。他在當日日記中記到：「接妻電稱美國顧問團又遇挫折矣。」〈蔣中正日記〉，1949 年 11 月 15 日。

37 〈鄭介民與白吉爾談話紀錄：防禦臺灣擬議〉，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號 002-020400-00043-079，「革命文獻──對美外交：一般交涉（二）」。另二份相關記載，可見於蔣介石的機要秘書周宏濤及駐美大使顧維鈞兩人的回憶錄。周宏濤口述，汪士淳撰寫，《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》（臺北：天下遠見出版公司，2003），頁 141-147；顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯（下略），《顧維鈞回憶錄》（北京：中華書局，2013），分冊 7，頁 489-490。

官來臺，協助臺灣陸海空三軍籌劃辦理補給計畫、軍隊的行政與訓練諸項事務。以上人員在名義上是由中華民國政府所僱用，薪資也是由中華民國政府直接發放，但美國不反對此等款項實質上由美援項目下支付。至於武器裝備方面，可針對不同軍種提供以下援助：一、替孫立人的部隊提供 6 個師的裝備；二、提供約 16 艘巡邏艦；三、提供空軍必要之零件材料及修理設備；四、提供少數雷達站及通信器材。按白吉爾的說辭：上述所談的方案，皆是美國政府內部經長期溝通所得的結論，現望中華民國政府在達到上述訴求以後，再由顧維鈞大使經由外交管道，直接將欲接受援助的具體項目提交美國國務院。[38]

對於鄭介民所帶回來的會談紀錄，蔣介石於 12 月 11 日的日記中記載了他的初步回應：「觀白之條件，全為其國務院對中國問題失敗者卸責，並欲余低頭認錯，而後仍肯轉圜援助。美國外交行動無異幼童撒驕，非得撫順善慰不可，余決將順其意而行，準備再作一次之受欺與倒楣也。」[39]從此一陳述，就可知蔣已準備接納白吉爾的要求，與他於同年 11 月 3 日收到美國國務院的備忘錄時一樣，蔣認為這是美國政府開始重新認同他的新契機，例如他在 12 月 13 日的日記中說到：「閱美國消息，其政府已轉變政策援助蔣氏，始終承認臺北國民政府建立臺灣反共基地，此乃為美國援華正確不二之政策，惟其政府不能迅速大轉變，三個月以來余知其急欲改變，而苦無轉圜之法也，今彼已勢逼處，不得不然矣。」[40]

在他的善意解讀下，中華民國政府首先於 12 月 15 日改組臺灣省政府，東南軍政長官陳誠辭臺灣省主席兼職，任命吳國楨為臺灣省主席兼保安司令官。復次，顧維鈞則於 12 月 23 日正式向美國國務院提交一份要求軍事和經濟援助的照會。[41]就在顧維鈞向美國政府提出希望增加援助要求的照會時，美國參謀首長會議也在同日向國防部長提出一份希望重新調整對臺灣援助計畫的建議

38　〈鄭介民與白吉爾談話紀錄：防禦臺灣擬議〉，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號 002-020400-00043-079，「革命文獻──對美外交：一般交涉（二）」。
39　〈蔣中正日記〉，1949 年 12 月 11 日。
40　〈蔣中正日記〉，1949 年 12 月 13 日。
41　顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，分冊 7，頁 494-504。

方案，主旨有三：一、爲抵制中共勢力在遠東地區的擴張，需要加強對臺灣的軍事援助；二、此一軍事援助計畫，除了應有明確方向目標及嚴密督導制度外，還應配合同時在島內所推展的大規模的政治及經濟改革措施，以求徹底改善臺灣的統治現狀；三、指示遠東總司令部在第七艦隊協助下，即刻調查臺灣目前的軍事所需，以便今後臺灣能有效承受外來的攻擊。[42]但與他們預期相反的是，國務院仍直接否決這些請求。

首先，剛從遠東事務局局長升任助理國務卿的巴特沃思[43]於 12 月 28 日致國務卿艾奇遜的備忘錄中，列舉五點理由，反對中華民國政府新追加援助的要求：一、美國政府從未反對中華民國政府僱用美國前陸軍和海軍官員赴臺灣任職，但反對此等聘僱行爲與美國政府有任何牽連。二、美國政府認爲中華民國政府請求美國政府代聘顧問的目的，就是讓「我們直接捲入內戰」（involve us directly in the civil war）。三、美國的軍事干預只會造成親者痛、仇者快的結果，既會引發美國與英國、以及今後擬與中共建交盟邦之間的更多摩擦，又會讓中共藉外國勢力入侵的話題，轉移中國內部對中、蘇矛盾的關注；除了會強化共產陣營的團結氣勢外，也間接地會讓美國失去挑撥中、蘇關係的機會。易言之，美國對臺灣的軍事干預，不僅得不償失，反而讓共產陣營成爲最大得利者。四、超過現有的經濟援助規模，尤其是支援更多的進口產品，除了可能會造成臺灣當局不再擔憂外匯不足，不願增加出口外，更恐會引發惡性的通貨膨脹。五、友邦的激烈反對，例如英國政府就強烈反對繼續援助臺灣，認爲臺灣遲早不保，因而所謂加碼援助，只會讓這些額外的軍事物資落入中共之手，徒增中共對今後香港的軍事威脅。[44]

42 United States Department of State, "Memorandum by the Joint Chief of Staff to the Secretary of Defense (Johnson) (1949.12.23)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 461-462.

43 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，分冊 7，頁 501。

44 United States Department of State, "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Secretary of State (1949.12.28)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 462-464.

（四）反制中蘇接近與「棄臺論」的一度得勢

在接到助理國務卿報告後的翌日，艾奇遜特別召集了四位軍方代表，分別是美國參謀首長聯席會議主席布萊德雷（Omar Bradley）上將、美國陸軍參謀長柯林斯（J. Lawton Collins）上將、海軍作戰部長謝爾曼（Forrest Sherman）上將及空軍代理副參謀長諾斯塔德（Lauris Norstad）中將，與國務院的三位同事，[45]共同討論美國參謀首長聯席會議於 12 月 23 日所提交的增援臺灣建議案。

會議首先由布萊德雷將軍發言，謝爾曼將軍補充，論述的主軸可歸納以下三點：一、國會既然剛通過《軍事援助法》，在資金無虞的情況下，應是考慮增援臺灣的適當時機；二、吳國楨既已被任命爲臺灣省主席，臺灣的改革可期；三、保衛臺灣，可望牽制中共的勢力再往中南半島、緬甸及泰國擴展。

對於軍方的論述，艾奇遜全盤否定，其理由可歸納出以下六點：一、不能高估吳國楨的改革成效，畢竟獨木難撐大廈，照國府的腐敗狀態，美國的增援計畫所能發揮最大的效果，只能「將臺灣的淪陷多推遲一年」（postpone the fall of Formosa for a year）；二、中共的致勝要訣不在於武力鬥爭，而是得力於農民革命；三、面對中共的挑戰，亞洲的決戰關鍵在於如何幫這些新興獨立國家早日擺脫貧窮，提高生活水準，同時也要適時利用他們的反殖民帝國思維，以民族主義爲號召，有效抗衡跨國界的共產主義思潮；四、今後美國的亞洲政策，既然在運用民族主義抗衡共產主義，自然不能因爲插手臺灣事務，而與中國的民族主義爲敵，否則不僅切斷美、中重啓友好的可能性，也讓整個亞洲國家不齒我們的行爲；五、蘇聯現在正設法在中國的北部省分進行分離運動，此舉將爲日後中、蘇的不和埋下「必然衝突的種子」（the seed of inevitable conflict），尤其是毛澤東並不是一個靠蘇聯扶植而起的傀儡領袖。上述情況，皆是美國今後爭取重回中國的有利條件。故當務之急，就是要忍辱負重，效法蘇聯花了 22 年才得以重返中國舞臺的精神。此外，六、還要積極營造美蘇兩國角色互

[45] 當日與會者爲副國務卿魯斯克（Dean Rusk）、助理國務卿巴特沃思（W. Walton Butterworth）、副助理國務卿麥錢特（Livingston T. Merchant）。

換的契機，讓中共轉而視蘇聯爲「帝國主義威脅」（imperialist menace）的新對手。基於此一戰略考量，美國絕不能因臺灣事務而影響美國在亞洲的布局。[46]

若將 11 月 17 日白吉爾接見鄭介民，到 12 月 23 日美國參謀首長聯席會議向國防部長提出增加臺灣經濟及軍事援助等要求，再與美國國會爲求國務院不得放棄國府，特於 9 月 28 日在「中國一般地區」的項目下編列 7,500 萬美元的軍事援助預算，[47]並經美國總統於 10 月 6 日核准，10 月 28 日撥款等情況[48]一併考量的話，就知此一增援臺灣的援助活動，是美國國會與軍方聯手，代表美國國內所有支持國府勢力的大結合。雖然此一增援臺灣的建議，在國務院的強力反對下沒有如願，但他們聲援國府的熱誠與鬥志，也讓不可輕易放棄國府的聲音，一直在美國國內綿綿不息。

綜合以上的陳述可以得知，當 1949 年年初到年末，中共軍隊如秋風掃落葉似地席捲整個中國大陸之際，美國對臺灣的關心日漸升高。代表軍方的參謀首長聯席會議與代表外交事務部門的國務院，在對臺政策上雖時有爭議，但也有以下二點共識：不願臺灣落入中共之手；不願無條件支持蔣介石控制臺灣。

既然反對中共入侵臺灣與反對無條件支持蔣介石控制臺灣，是美國國內對臺政策的兩大共識，那麼，1949 年 12 月中華民國政府的順利遷臺，對美國政府當然是一大打擊。尤其是無法擺脫蔣介石，就代表美國無法在臺灣推動分離運動；若不能利用公民投票來尋求擺脫臺灣與中國的隸屬關係，則美國的任何軍事保臺行爲皆會成爲美國介入國共內戰的罪狀，除了直接與中國的民族主義衝突外，也會讓美國背負西方帝國主義復辟的罪名，而遭遇所有新興獨立亞洲國家的共同抵制。此一新局勢的發展，亦讓極力主張不可放棄臺灣的美國軍方頓失著力之處。這也是爲何杜魯門總統於 1950 年 1 月 5 日宣布美國對臺政策

46 United States Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Secretary of State (1949.12.29)," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9, pp. 463-467.

47 Tang Tsou, *America's failure in China 1941-1950* (Chicago: The University of Chicago Press, 1963), pp. 511-513.

48 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，分冊 7，頁 457。

時，特別以美國對臺灣沒有掠奪性意圖，無意在臺灣獲取特權或建立基地，亦無意使用武裝力量干預現在局勢，也不會對在臺灣的中國軍隊提供軍事援助或軍事意見等「三無二不」的條列方式，[49]宣示美國無意因臺灣事務而冒干涉中國內政大不韙的緣由。

此一宣言與國務卿艾奇遜於同一天發表的臺灣主權歸屬中國論，翌日英國政府又宣布承認中共，以及同月 12 日艾奇遜在所召開的記者會上，指責蘇聯正在企圖將中國的東北、內蒙古及新疆納入其勢力範圍，並宣稱「任何人侵犯中國領土的完整，就是中國的敵人」（whoever violated the integrity of China was their enemy）[50]等一連串意有所指的政治性發言及措施，再加上此時毛澤東正在莫斯科訪問，並試圖與蘇聯締結同盟條約等的外在情況，就可以理解美國政府此刻宣示臺灣政策，主要是為了向中共示好，希望藉由美國無意妨礙中共統一臺灣的表態，來牽制中共的親蘇政策，並企圖埋下美、中（共）兩國重啓友好的種子。

三、「臺灣主權未定論」的成立始末

殊不料，美、英兩國這些刻意示好的行為，不僅沒有阻礙毛澤東落實他所秉持「一邊倒」[51]親蘇政策的進程，反而讓原本無意與中共締約的史達林（Joseph Stalin），擔心中共改與英、美兩國親善，於是一改初衷，[52]同意兩國於 1950 年 2 月 14 日在莫斯科簽訂《中蘇友好同盟互助條約》。[53]

49 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》（臺北：有鹿文化事業有限公司，2014），頁 102。

50 Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, p. 356.

51 毛澤東於 1949 年 6 月所發表的〈論人民民主專政：紀念中國共產黨二十八週年〉的文稿中，就明言宣示，「中國人不是倒向帝國主義一邊，就是倒向社會主義一邊」，而中國共產黨是「反對倒向帝國主義一邊的蔣介石反動派」。中共中央毛澤東選集出版委員會編，《毛澤東選集（第四卷）》（北京：人民出版社，1960），頁 1477-1478。

52 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》，頁 100-104。

53 在此一條約的基礎上，中共於 1952 年年底收回原來中蘇共同經營的中東鐵路及南滿鐵路，以及 1955 年收回大連與旅順海軍基地。劉德喜，《從同盟到伙伴：中俄（蘇）關係 50 年》（北京：中共黨史出版社，2005），頁 80-93。

（一）中蘇結盟與新「保臺論」的再起

不能有效防阻中、蘇兩國親善，對美國而言，自然是一大挫敗。此一挫敗雖然促使美國在是否應即刻承認中共議題上自此與英國分道揚鑣，[54]但也未曾改變國務院不得軍援臺灣的既定立場。然而中、蘇兩國的親近，卻使原本對中共極端不信任的美國保守派人士，更加珍惜臺灣的存在。以海軍退伍上將科克（Charles M. Cooke）等民間人士為仲介，並結合軍方與國會而形成的新保臺聯盟，就在此刻開始出現。科克是在 1950 年 2 月上旬，以「國際新聞社通訊員」身分來到臺灣，早在 1946 年擔任美國太平洋第七艦隊司令官時，他就與蔣介石往來密切，故蔣氏於 3 月 1 日在臺北「復行視事」並重掌政權後，他就立即成為蔣氏與美國友臺陣營交涉的最重要溝通平臺。憑藉在軍方與國會的豐碩人際網絡，科克除了替臺灣聘請軍事顧問，以求強化臺灣的軍事防禦力外，還替臺灣在菲律賓及日本等地大量購買美軍原欲報廢的剩餘軍火。[55]

對於科克的活躍，尤其是美國駐外軍事領袖對他的支援，國務院並非不知，但原本強調毛澤東必會效法狄托，有朝一日也必定會為捍衛中華民族利益而與蘇聯一搏的論述，在無法見容於中蘇同盟條約簽訂的事實下，自然已無法再強勢壓抑軍方的援臺主張。國務院的對臺政策，於 4 月時起開始退守到：一、不得超越原本的援助規模，也就是國會通過的 1.25 億美元的軍事援華預算額度；[56]二、不得向臺灣供應「噴氣式飛機」（jet aircraft）及「重型坦克」（heavy tanks）之底線。[57]

不求積極改變，只求消極的不犯錯，可謂是此刻國務院對臺政策的核心理念，而這些消極態度，自然也與臺灣局勢的混沌不清有密切的關係。例如中央情報局於 1950 年 4 月 10 日呈交的報告中，就指稱原來認為臺灣拖不過 1950

54 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》，頁 106-107。
55 林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國與近代台灣的形塑》，頁 208-218。
56 United States Department of State, "The Secretary of State to the Secretary of Defense (Johnson) (1950.4.14)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific,* Vol. 6, pp. 325-326.
57 United States Department of State, "The Secretary of State to the Secretary of Defense (Johnson) (1950.6.1)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, p. 352.

年年底的預測可能太悲觀；由於國民黨的情況已有所改善，故「不排除國民黨在臺灣還有更長執政的可能性」（the possibility of a somewhat longer survival of the Nationalist regime on that island should not be excluded）。[58]然在同年 5 月 16 日國軍棄守舟山群島後，美國駐臺總領事師樞安（Robert Strong）則於 5 月 17 日向國務院示警，認為中共可能於 6 月 15 日至 7 月底間就會犯臺，希望國務院能即刻安排撤僑活動。[59]對於師樞安的緊急撤僑呼籲，國務院於 5 月 19 日回函反對，表示此舉會造成臺灣民眾恐慌。[60]嗣於 5 月 26 日再度覆函，除同意逐步裁減在臺的駐守人員以外，並表示在無法確保人身安全及無法執行領事事務時，准許領事可以撤離。[61]

從國務院的回應，可以理解其一切行事係採靜觀其變策略，既無意為護臺觸怒中共，也不願背負喪失臺灣之罪名；袖手旁觀，視局勢發展，才決定政策走向，可謂是韓戰爆發前夕，國務院對臺的基本態度。[62]但美國軍方則將這種行為模式視為是一種逃避，尤其是盟軍駐日本的司令麥克阿瑟（Douglas MacArthur）特於 1950 年 6 月 14 日致函國防部長詹森（Louis Johnson）及盟軍總部駐日的外交部長兼國務院駐盟軍總部政治顧問席波（William Joseph Sebald），[63]強調臺灣因得力於日本南進政策的長期經營，所擁有軍事基地規模之大，超越亞洲大陸上從黃河到馬六甲海峽的任何地區，而其戰略的重要

58 United States Department of State, "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State (1950.4.17)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, p. 330.

59 United States Department of State, "The Chargé in China (Strong) to the Secretary of State (1950.5.17)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, p. 340.

60 United States Department of State, "The Acting Secretary of State to the Embassy in China (1950.5.19)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, pp. 342-343.

61 United States Department of State, "The Acting Secretary of State to the Embassy in China (1950.5.26)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific,* Vol. 6, pp. 344-345.

62 張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》（新北：衛城出版，2011），頁 79-81。

63 United States Department of State, "The Acting Political Adviser in Japan (Sebald) to the Secretary of State (1950.6.22)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, p. 366.

性，好比「一艘不沉的航空母艦」（an unsinkable aircraft carrier），因而臺灣的淪陷將會是美國的惡夢，期盼國防部給予盟軍駐日本總部在保衛臺灣不落入中共的前提下，擁有政治、經濟、軍事領域中援助臺灣的自主調度權。[64]

（二）韓戰與臺灣問題的國際化

麥帥此一期盼，因 11 天後的韓戰爆發而得以實現。[65]韓戰的爆發，凸顯出共產集團無意安於現狀，有向外無限擴張之野心。尤其是朝鮮半島告急，日本首當其衝，為維持美國在西太平洋的防線，美國軍方的保臺論因而順勢成為主流，為配合今後的軍事保衛臺灣行動，美國政府也於 1950 年 6 月 27 日改提「臺灣主權未定論」。

「臺灣主權未定論」之主要說辭，在於中華民國政府雖根據《開羅宣言》接收臺灣，可是此項宣言並不構成法律上已將臺灣主權由日本之手移轉到中國之要件。如同 1895 年日本根據《馬關條約》正式從清廷政府手上取得臺灣的領土主權，如今戰後的中國要取回臺灣主權，自然也應經由一個既定的和平簽約程序，才算完成法定程序。臺灣的主權地位在未經與日本簽訂和平條約、完成正式主權移轉手續之前，中國取得臺灣主權的手續還不能算完備。換言之，「臺灣主權未定論」之所以會和「對日媾和」掛鉤，就是因為臺灣主權的移轉還未經舊宗主國放棄，以及新主權國繼承的法定程序，而美國可置喙「臺灣主權」問題，自然是因為美國負責主持「對日媾和」案，有決定日本領土範圍之權限。

至於在 1950 年間臺灣現狀沒有任何改變的情況下，美國政府就針對「臺灣主權」問題提出「臺灣主權確定論」及「臺灣主權未定論」兩種立場截然不

64 United States Department of State, "Memorandum on Formosa, by General of the Army Douglas MacArthur, Commander in Chief, Far East, and Supreme Commander, Allied Powers, Japan (1950.6.14)," *Foreign Relations of the United States, 1950, Korea* (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1976), Vol. 7, pp. 161-165.

65 麥帥於 1950 年 7 月 31 日至 8 月 1 日訪問臺灣，1951 年 4 月美國正式派遣軍事顧問團進駐臺灣以前，美臺之間的軍事交流由盟軍的日本總部一手統籌。林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國與近代台灣的形塑》，頁 236-237、252-256。

同的聲明，足以說明臺灣的主權爭議，法理上的程序爭辯並不是主要關鍵，隨國際情勢變遷影響對國家利益的認知，才是美國改變立場的主要原因。

誠如美國國務院顧問、對日媾和特使杜勒斯（John Foster Dulles）向中華民國駐美大使顧維鈞所解釋的，倡導「臺灣主權未定論」的目的，是爲了凍結臺灣的主權地位；惟有強調臺灣主權還未塵埃落定，美國才可保衛臺灣，否則美國派遣第七艦隊防衛臺灣海峽，就成爲對中國主權挑釁的軍事行動，而任何防衛臺灣的軍事舉動，自然就成爲干涉中國內政。[66]

繼倡導「臺灣主權未定論」後，如何讓臺灣問題國際化，促使聯合國出面接管臺灣事務，是美國政府決心保衛臺灣的另一外交出擊。此一企圖，在 1950 年 9 月美國擬對遠東委員會成員國家提出的對日媾和七原則上有清楚的反映。

在美國所提出的對日媾和七原則中，有關臺灣主權部分記載在領土條款上。其具體內容如下：

> （三）領土 ── 日本將（甲）承認韓國獨立，（乙）同意以琉球及小笠原群島交聯合國託管，以美國為治理國，及（丙）接受英、蘇、中、美四國將來對於臺灣、澎湖群島、南庫頁島及千島群島地位之決定。倘於和約生效後一年內尚無決定，聯合國大會將作決定。〔日本〕在中國之特權及利益將予放棄。[67]

根據此一提案文，可以理解在臺灣主權問題上，美國已棄守《開羅宣言》、《波茨坦宣言》主張將臺灣交還給中國的一貫立場，而回到二次大戰末期，有關對日政策由英、蘇、美、中四國共商的決策模式。此外，美國也預留伏筆，明言若四國決策模式不能在對日和約生效一年內有效決定臺灣主權歸屬，則臺灣問題應交由聯合國處理。

---

66 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》（臺北：中華民國外交問題研究會，1966），頁 6。

67 United States Department of State, "Unsigned Memorandum Prepared in the Department of State, (1950.9.11)," *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6, pp. 1296-1297.

按戰爭末期盟軍對日的決策模式，一向是由英、蘇、美、中四國合議而成。1945 年 7 月 26 日揭示日本投降條件的《波茨坦宣言》，[68]以及 1945 年 12 月 16 日決定盟軍統治日本方針的《莫斯科協定》，[69]是最明顯的兩個例證。甚至負責統籌盟軍統治日本事宜的遠東委員會，其組織的法源基礎，也是來自於上述的《莫斯科協定》。如今美國向遠東委員會會員國提議，[70]儘速籌開代表會，以便共同商討對日和約事宜。[71]美國的提議，名義上是要所有對日參戰盟邦都能共襄盛舉，以便集思廣益，而實際的內涵無非是想獨攬對日本的控制權，以便徹底排除蘇聯的影響力。[72]是以，美國所謂臺灣主權歸屬應先交由英、蘇、美、中四國商議，只是表面之辭，若四國決策不能有效處理臺灣問題時，應交由聯合國處理之提議，才是美國對臺政策的根本立場。

1950 年 10 月 20 日，美國國務院顧問杜勒斯在遞交美國對日媾和七原則給中華民國駐美大使顧維鈞時，對美國的基本立場作了以下說明：他首先強調，美國之所以刻意提倡「臺灣主權未定論」，以及欲將「臺灣問題」交由聯合國處理，無非是爲了暫時凍結臺灣地位，「因美雖切望世界大戰不再爆發，但並無把握；深不願臺灣落入仇美國者之手，尤不願爲蘇俄利用。美國人力不足，對太平洋防衛，衹能利用海軍空軍樹立強固防線。倘一朝有事，美能控制亞洲沿海大陸，而臺灣島正在此防線之內。凍結臺灣島地位，即是維持中國國民政府地位。」[73]

換言之，美國爲了確保臺灣不落入中共之手，以及爲今後保衛臺灣預留所需的軍事行動空間，因而以臺灣還未完成主權轉移程序爲藉口，否定中國已擁

---

68 《波茨坦宣言》，原先由中、美、英三個國家聯名發表。同年 8 月 9 日蘇聯對日宣戰，爾後才正式成爲四國宣言。

69 《莫斯科協定》是由美、英、蘇三國外長聯席會議所得之決議，不過事後也得到中華民國政府之追認。是以，形式上這是四國外長會議。

70 遠東委員會成立於 1945 年 12 月，初期是由中國、美國、英國、蘇聯、菲律賓、印度、澳洲、紐西蘭、法國、荷蘭、加拿大等 11 國組成，爾後緬甸、巴基斯坦又於 1949 年加入。

71 入江啓四郎，《講和問題の基礎知識》（東京：時事通信社，1950），頁 147。

72 池井優，《增補日本外交史概說》（東京：慶應通信，1982），頁 239。

73 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 6。

有臺灣主權之主張。再者，將「臺灣主權未定論」之論述引進聯合國大會，不僅是爲了替美國的對臺政策爭取奧援，也是爲了因應眼前中華民國在聯合國席位不保的問題。在國府喪失對中國大陸的管轄權以後，若不以凍結「臺灣地位」爲號召，則國府是否有資格代表中國，就會立即成爲聯合國必須處理的課題。是以，將「臺灣地位問題」提交聯合國處理，將可拖延中國代表權席位戰的引爆，進而能對中華民國國際地位的維護，有實質性的貢獻。此外，對日和約之進行，不採集體會議之方式而擬改採個別協商，也是因爲有眾多遠東委員會成員國反對中華民國與會，爲避免節外生枝，美國所能採取最符合中華民國利益的便宜措施。

杜勒斯在詳細解說美國的對臺政策與美國對日媾和政策中的關連性後，接著懇請顧維鈞理解美國維護臺灣國際地位的種種苦心，並轉告國府不要在聯合國議席上積極反對美國在臺灣問題上的相關論述，國府可表明臺灣爲既有領土之基本立場，但不要正面否定美國的主張，特別是不要與美國爭辯。[74]

不過，當中華民國政府正在思索如何面對美國的新論述時，美國對臺政策又有根本的變化。1950 年 10 月，中共介入韓戰，打亂了美國在亞太的原有布局。爲了牽制中共在朝鮮半島的軍事介入，動用一切可資利用的反共力量，成爲美國亞太政策的新指標。因此，如何維繫蔣介石政府的穩定，便成爲新亞太政策下的一環。[75]

既然維繫蔣介石政府已正式成爲美國新亞太政策的一環，勢必得顧及蔣介石政府的顏面及尊嚴。是以 1951 年 3 月 23 日美國再次對遠東委員會提出的對日媾和草案中，已取消臺灣、澎湖問題需另經中、美、英、蘇四國協商決定之條例。新的草案中，將臺灣、澎湖、韓國以及日本所託管的太平洋小島並列爲

74　中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 6-7。

75　United States Department of State, "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council (1951.1.15)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Korea and China* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983), Vol. 7, Part 1, pp. 79-81.

日本應放棄之領土，至於如何處置臺灣、澎湖、韓國以及日本所託管的太平洋小島，條文中並沒有明文規定。[76]

美國之所以片面改變決定，當然是爲了因應韓戰爆發所帶動新的國際局勢變遷。是以，探討國際局勢的新變遷與美國新的對臺政策之間的互動關係，將有助於理解美國亞太政策之核心理念。如前所述，在 1950 年 9 月美國所提的對日媾和第一份草案中，有關臺灣問題先交由四國協商，一年未成則交由聯合國處理之提議，主要的著眼點是爲了替聯合國出面接管臺灣事務鋪路。所謂先交由四國協商，完全是爲了掩飾美國政策大轉彎而不得不說的外交辭令。爲了謀求臺灣問題能納入聯合國體制內解決，美國政府首先於 9 月 22 日向聯合國大會提交「臺灣問題」討論案，呼籲海峽兩岸在軍事上保持克制，以免朝鮮衝突擴大化，同時也強調，臺灣問題應依照《聯合國憲章》和平解決。[77]此外，爲了因應蘇聯於 8 月 30 日向聯合國安全理事會提出的「美國侵臺案」，[78]美國政府也在安全理事會中運作籌組聯合國調查團，赴臺灣做實地調查。[79]

根據美國國務院負責遠東事務的助理國務卿魯斯克（Dean Rusk）對顧維鈞的解釋，美國之所以要積極策動聯合國介入臺灣事務，主要意圖有二：一是希望聯合國分擔維持現狀的責任；二是保證將以和平方式解決臺灣問題。[80]至於中華民國方面的解讀，則因人而異。例如，顧維鈞在給蔣介石的報告中指稱：「美向聯合國提出臺灣問題，意欲保障臺灣安全不使仇者取得，尤不願爲蘇聯利用，危及美國在太平洋之防線。」[81]蔣介石則認爲，美方「欲以調查美國侵

---

76 United States Department of State, "Provisional United States Draft of a Japanese Peace Treaty (Suggestive only) (1951.3.23)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1977), Vol. 6, Part 1, pp. 944-950.

77 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1950* (New York: Department of Public Information, 1951), pp. 297-298.

78 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1950*, pp. 287-297.

79 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1950*, p. 290.

80 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，分冊 8，頁 130-131。

81 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，分冊 9，頁 30。

臺案爲契機，使臺灣置於聯合國之保衛，一以免俄共藉口認爲中國之領土而攻佔臺灣，一以減輕其美國單獨之責任，以免除其侵臺之嫌。」[82]

雖然對美國爲何要策動聯合國積極介入臺灣事務，上述三人各有不同的解讀，但也還有交集：不要讓臺灣落入共產集團之手是其一，渴望聯合國能分擔維持臺灣海峽現狀重任是其二。

因此，美國政府於 1951 年 3 月 23 日向遠東委員會所提的第二部草案中，取消臺灣、澎湖問題需先經四國協商，若不成再交由聯合國決定之條款。而與此政策相互呼應的，就是美國將原本積極策動聯合國接管臺灣事務的舉動一一停擺。首先，不再倡導籌組聯合國調查團赴臺灣調查一事，[83]其次則是主動在聯合國大會提出臺灣法律地位問題延期討論案。[84]

在逐一撤回將臺灣事務推交聯合國處理的提案時，美國也反對其他國家做同樣的嘗試，尤其反對將臺灣問題與韓戰停火相互掛鉤，「討論臺灣的任何國際會議，若沒有蔣總統領導的中國國民政府之代表參與，美國決不出席」，是美國駐聯合國代表於 1951 年 1 月 22 日在聯合國大會所發表的聲明。[85]此一聲明是爲了應付 1950 年 12 月至 1951 年 1 月間，聯合國大會所通過的一連串停火建議案。[86]鑑於這些停火建議案中，無一不將聯合國中國席位代表權的再檢討做爲與中共交涉的條件，若美國不謀反制，則聯合國會更加介入臺灣事務，首當其衝的自然是中華民國在聯合國席位有不保之虞。

對於美國不再將臺灣事務交由聯合國處理，並反對將臺灣問題與韓戰停火掛鉤，中華民國政府持肯定態度。特別是美國在聯合國大會所提中共爲侵略者案，於 1951 年 1 月 31 日獲致通過時，[87]蔣介石特別在日記中記載：「此乃使

82 〈蔣中正日記〉，1950 年 9 月 16 日，「上星期反省錄」。
83 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1951* (New York: Department of Public Information, 1951), pp. 258-261.
84 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1951*, p. 298.
85 《中央日報》，1951 年 1 月 23 日，第 1 版。
86 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1951*, pp. 207-248.
87 United Nations, *Yearbook of the United Nations 1951*, pp. 223-225.

我中華民國在國際地位上入於轉危爲安之機歟。」[88]此一轉危爲安之意，是指中共在與聯合國的關係日趨惡化之際，中共進入聯合國的機會便日漸減少，中華民國在聯合國的席位得以保存，醞釀甚久的聯合國接管臺灣事務案，也自此得以擺脫。

綜合以上所述，可知當美國政府決定要保護臺灣以後，其最先的布局是希望由聯合國出面接管臺灣事務鋪路。至於如何安排中華民國政府，美國政府還未決定。借用行政院院長陳誠的話來解釋，就是「重地不重人」。[89]然爾後因中共於 1950 年 10 月介入韓戰，爲牽制中共在朝鮮半島的軍事介入，動用一切可能的反共力量、維繫中華民國政府不墜，乃成爲美國遠東政策的新指標。與此政策相呼應的是，1951 年 3 月所提的第二部對日媾和草案，已取消 1950 年 9 月美國所主張的臺灣主權問題需先經四國協商或聯合國商訂之前議。美國此時的政策主線爲，積極與盟國協商，謀求設法讓臺灣主權與中國切割，但同時使國府順利與日本簽訂和平條約，讓中華民國在喪失對中國大陸實質管轄權後，仍能在國際社會維繫國際法人的地位，亦即是陳誠所謂的既重地亦重人。[90]

（三）化解英國政府的牽制

然而當美國試圖將韓戰與聯合國中國代表權問題以及防衛臺灣視爲三位一體，必須要整體考量時，英國卻持不同意見。[91]對英國而言，讓北京取得聯合國代表權以及佔領臺灣，乃是恢復亞太和平必須付出的代價。在此一認知下，當 1950 年 9 月 19 日聯合國召開第五屆大會時，英國雖對蘇聯所提驅逐中華民國代表權的決議案棄權，卻支持讓中共取代中華民國席位的印度提案。此外，英國還於同年的 9 月 29 日，積極贊同聯合國安全理事會邀請中共代表出席，討論所謂「美國武裝侵略中國領土臺灣問題」。也因英國的支持，同年的

88 〈蔣中正日記〉，1951 年 1 月 31 日。

89 陳誠，〈扈從筆記〉，收入何智霖編輯，《陳誠先生回憶錄──六十自述》（臺北：國史館，2012），頁 159。

90 陳誠，〈扈從筆記〉，收入何智霖編輯，《陳誠先生回憶錄──六十自述》，頁 159-160。

91 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》，頁 138。

11 月 28、30 日，中共代表伍修權得以在安全理事會發表演講，控訴美國武裝侵略臺灣、韓國以及威脅中國大陸安全等罪行。[92]

英國既然已用具體行動表態反對美國保衛臺灣的政策，也贊成犧牲中華民國在聯合國的席位，以求向中共示好，對於美國欲利用盟國與日本簽訂和平條約的機會，爲已遷移臺灣的國府謀求國際法人新地位的作法，自然是持反對態度。然此種排斥中華民國參與和平條約簽訂的態度，在當時的國際環境，其實是主流意見。例如，負責統籌盟軍在日本佔領事務的 13 個遠東委員會成員國中，除中、美兩國外，其餘國家皆反對邀請中華民國參與和平會議，而在反對國家中，不僅包括已表態承認中共的蘇聯、英國、荷蘭、印度、巴基斯坦、緬甸等 6 國，也包括尚未承認中共的法國、澳大利亞、紐西蘭、加拿大及菲律賓等 5 國。[93]

在這些反對國家中，就有 6 個國家是大英國協（Commonwealth of Nations）成員國，[94]因而在爭取其他國家認同中華民國得以參與和平會議的資格問題上，英國的態度都是關鍵的。是以，當美國已放棄將臺灣事務交由聯合國處理，決定要維護在臺灣的國府時，美國政府的首要挑戰，就是如何整合與英國之間的歧見。

在 1951 年 3 月 23 日向遠東委員會成員國提交的對日和約草案正式公布前，美國就已事前取得英國政府的諒解，[95]尤其是和約擬採「多邊條約」（multilateral treaty）方式進行；在刻意迴避討論中國代表權及臺灣地位等爭議性議題上，美、英雙方更經過長期溝通才取得共識。不料在 1951 年 3 月 30 日由艾德禮（Clement Richard Attlee）首相所召開的內閣會議上，卻否定外交

92 汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》，頁 138-139。

93 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 155-156。

94 分別是英國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、印度、巴基斯坦等。

95 細谷千博，〈サンフランシスコ講和条約と国際環境〉，收入渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》（東京：東京大學出版會，1986），頁 9。

部的原有提案，除主張邀請中共參與和平會議外，還強調「臺灣應割讓給中國」（Formosa should be ceded by Japan to China）。[96]

由於英國內閣全面否定英國外交部的原先構想，也逼使英國駐美大使法蘭克（Oliver Franks）隨即於同日拜見美國國務院專責對日媾和交涉的全權大使杜勒斯，通知英國針對中國代表權及臺灣地位問題，已改變原有態度，既主張邀請中共參加，也主張要將臺灣割讓給中國。[97]

面對英國的強力杯葛，杜勒斯的態度是繼續協商，但絕不妥協。他首先於4 月 5 日約見法蘭克大使，請教英國改變態度的原因，是否只是爲了拖延和平條約的簽訂，對此英大使嚴正否認，堅持邀請中共參與和約簽訂，是英國內閣經過長期討論，近日再得出的新結論。而之前對中國代表權一直沒有明確表態，主要在於原英國外務大臣貝文（Ernest Bevin）長期臥病，導致閣員之間欠缺溝通，也使得原本與美國協商媾和方案草約的事務部門，在沒有得到高層的新指示下，仍秉持以往英、美不分家的合作精神，與美國譜成共識。此外，近日聯合國軍總司令麥克阿瑟的一連串發言，也是促成英國政府在對中國代表權問題上，刻意與美國劃清界線的關鍵要素。

對於英國大使的解釋，杜勒斯不置可否，只是在臺灣主權問題上，請教英國爲何主張應割讓給「中國」，而非《開羅宣言》中所曾主張的「中華民國」（it be ceded “ to China” and not to “the Republic China”）？對於爲何有此差別，法蘭克大使說他也不知原委，將請示倫敦當局後再答覆。雙方談話結束後，杜勒斯爲表達他的不滿，還特地要求在會議紀錄上補記他個人的備忘錄，要點爲

---

96 United States Department of State, “The Ambassador in London (Gifford) to the Secretary of State (1951.3.30),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 952-953.

97 United States Department of State, “Memorandum of Conversation, by the Deputy Director of the Office of British Commonwealth and Northern European Affairs (Satterthwaite) (1951.3.30),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 953-954.

不希望在等不到英國參與的情況下，先與日本簽訂只有美、日兩國之間的和平條約。[98]

在與法蘭克大使深談，了解英國政府改變對中國代表權態度的來龍去脈後，杜勒斯於 4 月 12 日又再度約見他，並正式表達基於以下理由，美國政府無法接受英國政府 3 月 30 日所提出的最新建議。首先，美國政府因至今尚未承認中共，故不可能邀請該政府一起商議如何與日本簽訂和平條約等事宜。復次，按《開羅宣言》規定，臺灣、澎湖應割讓給「中華民國」而非「中國」。但有鑑於如何界定「中華民國」，國際社會既有爭議，故不妨只規定日本放棄對臺灣及澎湖的主權，而不要讓對日和約成爲解決誰才有資格代表中國的爭議「工具」（as the vehicle）。[99]

美國的強勢回絕，自然使得中國代表權的問題成爲美、英之間的外交僵局，爲打破此一僵局，杜勒斯於 6 月 4 日飛到倫敦，與英國外相莫里森（Herbert Morrison）直接交涉。整個交涉過程可分爲三個階段：首先，英國政府於 6 月 6 日同意，和約中只提日本放棄對臺灣擁有主權，不提今後臺灣主權的歸屬。此外，英國政府建議不邀請中國政府參加此次多邊和平條約的簽訂，但不反對條約生效後，海峽兩岸的任一政府經由與日本政府的談判，締結與多邊和約內容相似的雙邊和約。[100]復次，杜勒斯於 6 月 8 日表達美國政府對和平會議中中國代表權問題的底線，在於邀請時不分彼此，要不是海峽兩岸的政府皆可與會，便是雙方都不邀請。言下之意，美國政府同意英國政府的建議，在即將舉行的和平會議上，不邀請中國代表參與。至於各國與日本簽訂和平條約後，英

98 United States Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Deputy to the Consultant (Allison) (1951.4.5)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 964-967.

99 United States Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Deputy to the Consultant (Allison) (1951.4.12)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 977-979.

100 United States Department of State, "The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Secretary of State (1951.6.6)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1108-1109.

國則主張，遠東委員會仍保有對日本與中國簽訂和平條約的監督權。易言之，對日後日本選擇應與中國何方簽約時，盟國仍享有最終決定權。[101]

有鑑於英國已承認中共，故英國此一主張，明顯是想利用大英國協在遠東委員會享有 6 席的優勢，認爲不僅可操縱日本與中國媾和，並可順勢促成日本選擇中共作爲締結和約的對象，達到其所自詡的解決亞太危機之道。對於英國擬掌控今後日本的中國政策走向的做法，美國自然無法接受。爲此，雙方又再繼續協商，最終在 6 月 14 日達成協議，並於 6 月 19 日正式對外公布。主要的共識可歸納爲以下五點：一、和平條約採「多邊形式」；二、不邀請中國代表參與；三、將在多邊條約中專設保障中國權益之條文；四、日本放棄對臺灣及澎湖所擁有的主權，至於此兩島今後的主權歸屬，不受本和約的規範；五、有關日本與中國的媾和，將待日本在恢復獨立法人地位時，由其自身決定。[102]

四、美國對《中日和平條約》的規劃

在與英國政府達成妥協，讓國府得以在《金山和約》的規範下，另與日本政府簽訂雙邊和約後，美國緊接而來的挑戰，是如何說服中、日兩國。以前者而言，是如何說服中華民國只能以代表現有的疆域身分簽訂和約；以後者言，是如何說服日本放棄大中國，而選擇小臺灣作爲媾和對象。

（一）對和平條約實施範圍的強制規範

當國府得知已無法參與「金山和會」時，退而期盼與日本簽訂雙邊和約的時間，可否早於多邊和約的簽訂、或不要太晚簽訂等問題上，還有協商餘地。[103]

---

101 United States Department of State, "The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Secretary of State (1951.6.8)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1110-1111.

102 United States Department of State, "Draft Joint Statement of the United Kingdom and United State Government (1951.6.19)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, p. 1134.

103 例如顧維鈞於 6 月 20 日見杜勒斯時，曾提出兩替代方案：1. 規定簽多邊條約的時期爲一星期至一旬，由各國自選時間以完成簽約手續，而中華民國則會自動選擇最晚時間，不會故意去搶

杜勒斯卻於 1951 年 7 月 3 日會見顧維鈞，希望在落實中日雙邊和約的簽署問題上，能與顧共商一妥協方案，特別是在中華民國權力不及大陸的現實狀況下，能擬訂一個符合現況而又不影響中華民國現有國際地位的條約。[104]

對中華民國政府而言，不能應邀參與和平會議，已是顏面喪盡，如今還被要求必須對和約實施範圍自我設限，更覺強人所難，自然不願妥協。面對國府的抗拒，美國政府不僅沒有讓步之意，反而於 7 月 31 日由駐華公使藍欽（Karl Rankin）轉達中華民國外交部一份美國國務院致駐華大使館的電文，其中談到美國將會著手安排中、日兩國進行雙邊和約，但前提是：「美國政府在與日方討論此事之前，必須自中國政府預先獲得保證：即該項條約僅拘束現在中國政府實際控制之領土，抑得及於中國政府此後所控制之領土。」[105]

眼見舊金山和會即將召開，而美國又無意退讓，時任中華民國外交部長葉公超只得於 8 月 13 日向美國政府遞交一份照會，希望作爲締結對日和約主持者的美國政府，能承擔使日本負有與中華民國政府簽訂雙邊和約的義務。[106]

8 月 23 日，美國政府正式答覆中華民國的要求，答覆內容分五項，第一項如下：

> 美國政府將盡其最大努力，以使日本於多邊和約在舊金山簽字後不久即與中國政府簽訂雙邊和約一節，得以觀成；但須以下列為條件，即一、中國政府不尋求對多邊和約作重大之修改；二、關於適用範圍一節，將儘速與美國政府商定一項適當之條款。[107]

頭彩；2. 讓雙邊和約先行簽訂。對此兩項建議，杜勒斯皆謂不可行，因前者涉及簽約時，各代表彼此要交換全權簽訂證書，因而會誘導很多國家反對讓中華民國參與；後者則涉及日本尚未恢復主權與獨立地位，還無法選擇自己欲媾和的對象。〈顧維鈞電蔣中正續報與杜勒斯商談對日和約談話〉(1951 年 6 月 21 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號 002-020400-00053-049，「革命文獻——對日議和（一）」。

104 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 142-143。

105 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 144-145。

106 〈外交部電顧維鈞葉公超面交藍欽之對日和約節略全文〉（1951 年 8 月 14 日），中央研究院近代史研究所檔案館藏，《外交部》，檔號 11-01-02-10-03-055，「對日和約」。

107 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 155。

除此之外，第二項建議中、日雙方今後商談的中心應移至臺北。第三項是解釋爲何無法邀請中國參加多邊和約，原因是遠東委員會各會員國中，「除美國外，並無一個政府支持中國政府參加，即菲律賓亦非例外。尤有甚者，遠東委員會半數以上之會員國均曾表示：如中國政府被邀參加，則彼等將不準備簽訂和約。」第四項強調，日本政府也可能會將中日雙邊條約的條款無力拘束整個中國，視爲是雙方可進行談判的先決條件。第五項則解釋，美國政府爲何無法在主持對日多邊和約的同時，又負責推動中、日兩國之間的雙邊和約，理由是美國主要任務在於「主持與日締結一項由儘量眾多之國家參加之和約，以便與蘇聯方面之任何政治策劃相抗衡」。爲此，美國不能以滿足中華民國意願爲依歸，特別是「貴方愈強調貴方參加和約之法律權利，則貴方之政治地位不能維持貴方之法律權利一節，愈見鮮明」。美國政府認爲，國府對美國的不滿，以及爲了宣洩此等不滿所發動的宣傳，反而使國府聲望遭受的損失超過必要之程度，因爲此等宣傳「不僅暴露中國現有地位之弱點，且已使美國運用全力以影響日本一節更感困難」。爲此，美國政府期盼國府能有所節制，「以達成和約之更廣泛之各項目的」。[108]

舊金山和會是 1951 年 9 月 4 日，由美、英兩國具名，邀請除了中華民國以外的參戰國及聯合國其他成員國參與的媾和會議。因而在名義上，這是日本與盟國及聯合國會員國所簽訂的和平條約。[109]此外，參與國只得行使簽署的贊成權，而不得對議和內容有任何的變更。換言之，舊金山和會只是一個提供參與國行使簽約儀典的會場，而有關實質條約的討論，皆是由美國出面，在和會的前一年就與參戰國個別進行協商。[110]

從和會是由美、英兩國具名，就可得知在對日問題上，美國無意讓蘇聯插手。是以，在安排舊金山會議時，雖針對條文內容與其他參戰國皆有長期的折

108 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 155-158。

109 鹽田庄兵衛等編，《日本戰後史資料》（東京：新日本出版社，1995），頁 321。

110 池井優，《增補日本外交史概說》，頁 244。

衝，但美國自始就無意與蘇聯協議。職是之故，舊金山和會最後是在蘇聯、波蘭、捷克的退席抗議下，日本與出席的 48 個國家簽訂和約。[111]

舊金山和會既已如期召開，中華民國爲求與日本的媾和也能有所進展，故於 9 月 26 日向美國政府表達妥協，並願就雙邊和約之實施範圍進行商議。對於中華民國政府願就和約實施範圍進行討論一事，美國政府即刻表示歡迎，並於 10 月 19 日的答覆中，認同中華民國政府的建議，即在雙方政府交換雙邊和平條約之批准文件時，將下列聲明載入雙方同意之紀錄：「關於中華民國之一方，本約應適用於現在在中華民國政府控制下及將來在其控制下之全部領土。」[112]

（二）《吉田書簡》的誕生

當 10 月 24 日中華民國的照會已符合美國的期盼，美國下一步的目標，當然是另一當事國日本。可是對無意與中共爲敵、卻又期盼與海峽兩岸中國政府皆維持經貿關係的日本而言，自然不希望被中日雙邊和約束縛。利用英、美的矛盾，謀求更多的外交自主空間，是此時期日本政府吉田茂內閣的外交主軸。[113]因而當美、英兩國已解決舊金山會議不邀請中國代表參加的爭議後，兩國新的矛盾在於皆希望能影響日本的中國政策，尤其是日本與何方政府媾和之重大事宜。在此一新的角逐戰中，美國希望利用日本政府在海外開始廣設「在外事務所」（Japanese Government Overseas Office）時，也能優先在臺北設立，以便爲日後兩國即將進行的媾和交涉鋪路。對於因戰敗而喪失與國際社會交流資格的日本，如今因盟軍總司令部（以下簡稱盟總）的特許，開始得以在各國設置事務所，處理領事庶務之際，[114]中華民國政府即於 1951 年 2 月 14 日致函盟總，表達歡迎日本政府到臺北設所，以便兩國可儘早展開交流。然此一經盟總

111 池井優，《增補日本外交史概說》，頁 244-245。
112 中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，頁 165-168。
113 吉田茂，《回想十年》（東京：新潮社，1957），卷 3，頁 73。
114 此種事務所，1950 年 4 月首先在美國設立，隨後又陸續於 1951 年 4 月在印度、印尼、荷蘭、瑞典、英國、加拿大、中華民國等 19 個國家成立，爲日本結束被盟軍統治，獲得獨立之前的駐外機構。

核准的申請信函於 5 月 21 日轉交日本政府後，日本政府卻遲至 9 月 19 日方才正式致函中華民國政府駐日代表團，表達願意接受邀約。[115]

對於美國政府而言，日本政府對在臺北設事務所意興闌珊，無非是一種警訊。雖在情勢不明時，席波已先回報國務院，表示日本政府確定要在臺北設所，只是相關訊息要在舊金山會議召開以後才會正式宣布，主要是爲了顧全英國顏面。言下之意，日本政府遲遲不宣布在臺北設所，關鍵在於英國反對。然艾奇遜國務卿對此答案並不滿意，特地於 8 月 2 日再發電報給席波，表示爲求杜絕日本政府無意在臺北設所，只因渴望與中共打交道的無謂謠言，希望他能即刻督促日本政府，早日宣布在臺北設所，表達日本政府與國府修好之誠意。[116]

在艾奇遜督促下，席波於 8 月 4 日立即拜會日本外務省事務次長井口貞夫，也從井口處得到再三保證，日本將會在《金山和約》簽訂後，即刻展開在臺北設事務所的相關業務。在得到井口的口頭保證後，席波也向艾奇遜建言，希望今後不要在舊金山和會召開前，爲了臺北設所事務再向東京施壓，尤其是當英國政府也爲了「阻止」（prevent）臺北設所之事，不斷向東京施壓之際，兩國間同時向日本施壓的惡性拉扯，除了會影響盟國內部的團結，也會影響已與中共建交的印度等國不願參與和會之意願。[117]

對於席波拜會所蘊含的政治意義，日本政府自然不會不知，吉田茂首相並於席波來訪翌日，立即發電給杜勒斯特使，除了向他報告日本國內各政黨對《金山和約》的評價，以及他將籌組「超越黨派代表團」（non-partisan delegation）

115 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》（東京：六一書房，2020），頁 1-7。

116 United States Department of State, “The Secretary of State to the United States Political Adviser to SCAP (Sebald) (1951.8.2),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1236-1237.

117 United States Department of State, “The United State Political Adviser to SCAP (Sebald) to the Secretary of State (1951.8.4),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1239-1240.

赴會的情況外，吉田也再度向杜勒斯保證，會在臺北設事務所時，與臺北商議簽訂和平條約等事宜，而日本政府也絕不會與中共簽定和平條約。[118]

在得到吉田茂的保證以後，美國政府便暫緩對日本施壓，日本政府也的確遵守諾言，於舊金山和會結束後第九天，開始與中華民國政府接洽，進行商議在臺北設事務所事宜。然相較於簽訂和平條約以後，日本就積極與已設有對外事務處的國家商議，如何待和約生效後就將事務處升格爲大使館，卻獨獨對中華民國政府方面沒有任何表示。除了日本政府始終沒有積極表態外，吉田茂首相更於 10 月 29 日，利用國會質詢的機會發表談話，期盼在上海也能建立同一性質的辦事處。[119]

吉田茂企圖遊走兩岸，美國政府當然不會不知。美國政府對日本政府的觀察，可藉由 10 月 30 日國務院中國課副課長柏金斯（George W. Perkins）致助理國務卿魯斯克的報告中一窺究竟。在這份報告中，柏金斯首先陳述，期盼中華民國與日本的雙邊和約儘早簽訂，是中國課的基本立場。又認爲《中日和約》的簽訂，將爲北京與東京的對立埋下衝突的火種，此種對立也將阻礙獨立後的日本改善與中共的關係。而日本與中共的和解，將會危及美國在亞太的利益，所以美國勢必要推動《中日和約》的簽訂。但是從目前日本政府的行徑來看，很難斷言日本政府會與中華民國簽訂和約。最後，柏金斯建言，應要求席波直接向吉田茂施加壓力。[120]

不過，從 11 月 14 日美國駐英大使吉佛（Walter Sherman Gifford）致國務院的報告中卻可看出，不希望日本與中華民國政府媾和仍是英國政府的基本態度。這是一份美、英兩國政府事務層級官員間針對英國保守黨新近組閣，爲確

---

118 United States Department of State, “The Prime Minister of Japan (Yoshido) to the Consultant to the Secretary (Dulles) (1951.8.6),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1241-1242.

119 〈中共にも門戸開かん．希望せば上海に在外事務所．首相答弁〉，《讀賣新聞》，1951 年 10 月 29 日，夕刊，第 1 版。

120 United States Department of State, “Memorandum by the Deputy Director of the Office of Chinese Affairs (Perkins) to the Assistant Secretary of the State for Far Eastern Affairs (Rusk) (1951.10.30),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, p. 1390.

定兩國對臺政策所達成的協議，協議中還相互約定，各有義務呈報給自己所屬部門長官。雙方的協議內容可歸納爲以下三點：一、雙方政府同意，兩國在對臺問題上要保持一致的立場；二、兩國政府同意，尊重日本政府對媾和對象的選擇；三、有鑑於臺灣對日本的重要性，故對日本政府擬與中華民國接近等事宜，兩國政府並不反對，但此等交涉以《金山和約》生效前，雙方不得締結任何正式協議爲前提。[121]

從此一報告可以得知，當日本將在臺北設事務所已是既成事實後，[122]英國政府新的兩岸政策將攻防線設在 1952 年 4 月 28 日《金山和約》之生效日。易言之，此刻英國的政策就是儘量阻礙日本與中華民國的媾和時程，希望將媾和事宜拖到日本在法律程序上已可以正式脫離盟軍的軍事佔領，而美國也不能再獨霸日本事務時，屆時就是英、日再度聯手，共同推動與中共大和解的好時機。

英國政府的新出擊，對日本政府所造成的影響，可從 11 月 27 日魯斯克與吉田茂會談的備忘錄中看出端倪。在此次的會談中，吉田雖然保證絕不會私自與中共進行談判，但對於魯斯克強調中共對各國的威脅，表示美國在韓戰已死傷 10 萬人，故絕不可能讓中共有任何可趁之機，期盼亞太區域所有愛好自由的盟國皆要以團結共同維繫和平爲要時，日本政府卻以美、英兩國對中國政策的不一致爲「不幸的發展」（unfortunate development），作爲回應。[123]

至於美、英兩國對中國政策的不同調，對美國所欲推動日本與中華民國媾和事宜所造成的惡劣影響，莫過於 11 月 30 日席波致國務院的報告中，提到對吉田茂的觀測。在報告中，席波坦承，只要在誰才有資格代表中國的議題上，美、英兩國繼續存在歧見，吉田茂就會以等待兩國對華政策一致爲由，拖延與

121 United States Department of State, "The Ambassador in London (Gifford) to the Secretary of State (1951.11.14)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1401-1402.

122 對在臺北設事務所之事宜，兩國政府已於 1951 年 9 月 27 日達成協議。外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 7。

123 United States Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) (1951.11.27)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific*, Vol. 6, Part 1, pp. 1417-1418.

中華民政府進行和約的談判，同時也會利用此一模糊空間，企求和中共建立外交管道。[124]

鑑於無法有效擺脫英國的牽制，負責主導媾和任務的杜勒斯決定把遊說主力聚焦於日本。杜勒斯於同年 12 月 10 日邀請參議員史密斯（H. Alexander Smith）與斯巴克曼（John Sparkman）同行，一起訪問日本。他首先於 12 月 12 日接見井口貞夫，並將他來訪的意旨告知井口，希望井口提前彙報吉田茂，並能協助早日促成日本與中華民國政府的媾和。

據席波於翌日致國務院的報告，可知杜勒斯當日力勸日本即刻與中華民國媾和的理由，主要可歸納為以下四點：一、國府在聯合國仍擁有代表席位，被大多數會員國所承認，並在安全理事會擁有對新加入會員國的審議否決權；二、臺灣位居第一島鏈的關鍵位置，與日本、菲律賓相倚為疆，三國之間原本就是命運共同體，如今亦惟有承認國府，才能保障臺灣今後的安全；三、中共政權不僅被聯合國判定為侵略者，在北韓的所作所為對韓國及日本的安全也構成重大威脅，迄今還支援日本共產黨，企圖以暴力革命方式推翻日本現有的憲政體制；四、日本在與中華民國進行媾和談判時，可要求對條約的實施範圍有明確規範，在規定只適用於該政府現正控制的臺澎金馬的前提上，也可讓該條約不會妨礙日本今後與其他中國地區的交流。[125]

不過，依日本外務省的紀錄，可知杜勒斯論述的主軸反而是以下兩點：[126] 一、《金山和約》預計將於明年中旬送交到美國參議院審議，由於和約需要有三分之二的多數決，故是否能取得該院眾多共和黨議員的支持，是和約能否通過的關鍵要素。這些共和黨議員皆是中華民國政府的忠實支持友人，此次隨行

---

124 United States Department of State, "The United States Political Adviser for Japan (Sebald) to the Secretary of State (1951.11.30)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific,* Vol. 6, Part 1, pp. 1419-1421.

125 此次報告內容，是席波根據杜勒斯 12 日的談話內容，於次日整理出的完整談話紀錄，並於當日再向吉田茂重述一遍。參閱：United States Department of State, "The United States Political Adviser to SCAP (Sebald) to the Secretary of State (1951.12.13)," *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific,* Vol. 6, Part 1, pp. 1437-1438.

126 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 11-12。

的史密斯議員就是典型的代表。而他們審議和約的最大基準，在於能否承認國府爲要。是以，基於現實政治環境，期盼日本政府能選擇與中華民國媾和。二、保守黨的邱吉爾（Winston Churchill）已重掌政權，[127]相信新政府的誕生將有助於改善美、英兩國對中國政策的歧見，尤其是邱吉爾預定下月訪美，美國政府也會藉雙方的首腦會談，解釋爲何會要求日本政府即刻與國府媾和，深信不會再遭到英國的「嚴重反對」（serious objection）。也就是說，依美國憲法，和約需經參議院三分之二多數通過，但在現役的 96 名參議員中，已有 56 名連署反對日本與中共建立外交關係。[128]因而日本政府若無意與中華民國簽訂和約，則《金山和約》就不能保證如期生效。[129]有鑒於《中日和約》與《金山和約》已成一體之兩面，日本政府如無意與中華民國媾和，美國將無法履行《金山和約》，美軍在日本的佔領統治仍將持續。

經由井口的傳話，吉田茂得知杜勒斯來日的目的後，特於 12 月 13 日赴盟總的外交局拜訪杜勒斯。他首先表達對遠東局勢的看法，認爲要解決韓戰危機，除了軍事手段外，其他的反制手段也不應放棄，尤其是如何促使中國民眾不再擁護中共政權，應是今後值得深耕的課題。身爲「同文同種」的日本，自信在這方面應比英、美兩國更有發揮餘地，這也是吉田希望日本今後能爲自由陣營效力之處。若細究中國今日爲何落得如此混亂的局面，列國之間對華政策長年不能協調也是關鍵，因此他非常期盼下個月邱吉爾的訪美之行，能爲英、美兩國重新調和雙方歧見帶來新契機。至於與中華民國媾和之事，日本政府早有此意，並爲此擬訂了一份媾和草約，現已帶來，敬請參考。[130]

---

127 邱吉爾於 1951 年 10 月 16 日再度組閣。

128 Howard B. Schonberger, *Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan, 1945-1952* (Kent, Ohio: The Kent State University Press, 1989), pp. 272-273.

129 〈葉公超呈陳誠中日和約之發展及我因應方案〉（1951 年 11 月 7 日），《外交部》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號 11-01-02-10-03-064，「對日和約」。

130 草約總計七條，首先表示擬依《舊金山和平條約》所規範的原則，與中華民國恢復正常關係，但因礙於中國現狀，故雙方協定的適用範圍，於中華民國政府實際能有效控制的領域爲限。至於其他條文，主要是規範兩國恢復正常往來的程序，兩國政府及民眾之間的債務清算、戰爭罪犯的釋放、通商、通航之間的相關規定等。外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 15-16。

聆聽完吉田的表述，杜勒斯特將昨日與井口談話後所整理出的紀錄，在吉田面前誦讀一遍，並表示即刻會將吉田帶來的媾和草案呈交華盛頓，等待國務院下一步指示。至於英國及中華民國政府方面，美國將負責溝通，尤其是將國府定位為管轄臺灣地區的「事實政府」（de facto government），想必蔣介石會很難以接受，但他本人一定會全力以赴，務求圓滿解決。[131]

在雙方第一次會談後的第五天，杜勒斯於 12 月 18 日依約到首相官邸拜見吉田茂，並將以下內容的信函草稿交給吉田茂，並解釋其中的原委。談話的主軸可歸納出四點：一、吉田茂日前在國會審議《金山和約》及《美日安保條約》時的發言，讓美國國民非常困惑，更有不少誤解。同時，美國參議院中原本就有不少議員對《金山和約》持質疑態度，還有眾多支持國府的議員，將中國大陸的淪陷歸咎於美國戰後對華政策的不當，故他們將日本與國府的媾和，視為美國政府彌補過去錯誤的重要契機。為求《金山和約》得以在參議院順利通過，務必要有書面文件的協議，證明日本未來與中國的媾和對象必定是國府。二、為此，特依據 12 月 13 日雙方的談話內容及日本所提的草約內容撰寫信函，希望核閱後，再以吉田的名義回函給他本人。三、此一信函不會即刻公布，將會先給下個月預計訪美的邱吉爾過目，同時顧及參議院的審議時程，大約到 1 月中旬才會正式公布。四、信函中雖沒有提到與中共貿易的事項，對於日本與中共今後的經貿交流，只需遵守聯合國的相關規定即可，沒有更多設限之意。[132]

12 月 24 日，吉田茂除根據杜勒斯擬定的草稿在修辭上稍作修改，並針對條約的適用範圍，從原條文中的兩國政府改為中華民國政府，以及增添舉證中共與蘇聯簽訂的《友好互助條約》是針對日本而來等內容後，再以日本首相名義將下列內容的信函遞交給杜勒斯，[133]表達願意儘快與中華民國政府締約，不與中共交涉，這就是有名的《吉田書簡》。[134]

131 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 13。
132 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 16-19。
133 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 19-20、22-25。
134 吉田茂，《回想十年》，卷 3，頁 74-75。

當對日和約及美日安全條約在日本國會眾議院及參議院進行審議時，曾就日本今後對中國政策進行答辯，為此，本人也發表若干聲明。由於此等聲明常與上下文及背景切割，被任意解讀，致引起種種誤解。對於此種誤解，本人亟願予以澄清。

中國為日本之近鄰，日本政府終願與之有一全面之政治和平與商務關係。在現時，我方希望能與在聯合國擁有席位、發言權與表決權，並對若干領土行使實際上之政府權力，且與大多數聯合國會員國保持外交關係之中華民國國民政府拓展該項關係。為此，我國政府在取得國民政府同意之情況下，於 1951 年 11 月 17 日在臺灣設立一日本政府在外事務所。此乃在多邊和平條約生效之前，日本現所獲許與其他國家間關係交往之最高形式。派遣重要官員赴駐臺在外事務所任職，也是為了展現日本政府對中華民國國民政府關係重視之意。蓋我國政府現準備如中國國民政府有此願望，即儘速在法律上可能時，依照多邊和平條約內所揭櫫之原則，與該政府締結一項將重建兩國政府間正常關係之條約。該項條約之條款，關於中國國民政府之一方，應適用於現在在中華民國國民政府控制下及將來在其控制下之全部領土。我方願針對此事迅速與中國國民政府探討。

至於中國共產政權，該政權事實上現仍被聯合國判定為侵略者，且聯合國對該政權也有若干對抗措施之建議；日本對此等措施正表贊同，今後待多邊和平條約生效後，則依照該條約第五條甲款第三項之規定，繼續履行義務。按該條款之規定為「日本對聯合國依憲章規定而採取之任何行動盡力予以協助，並於聯合國對於任何國家採取防備或強制行動時，對該國不給予任何協助。」復查 1950 年在莫斯科締結《中蘇友好同盟互助條約》實係以對付日本為目的之軍事同盟。而在事實上亦有甚多理由相信，在中國之共黨政權，現正支持日本共產黨圖以暴力推翻日本之憲政體制及現有政府。鑑於此等考慮，本人可向閣下保證，日本政府無意與中國共產政權締結雙邊和約。[135]

[135] 外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 16-19。

對杜勒斯而言，能得到吉田茂的書面保證，讓他已有充分信心可說服參議院不反對《金山和約》。故在順利解決國內的反制力量後，他開始傾全力規劃《中日和約》所涉及的國際因素，包括中華民國、英國以及日本之間的三角關係。

（三）重新調整美中英日的四角關係

吉田茂的書面保證，也是何以杜勒斯從東京回華盛頓後，立即在 12 月 27 日接見顧維鈞的原因。然而從雙方所留下的會議紀錄，可以看出雙方關注的要點不一。例如在顧維鈞電外交部的報告中，要點爲：「英確要求日本不與我訂立雙邊和約，但經杜與日首相商議後情形頗見好轉。雖無任何正式協定，但彼深信日本於明年正月初英美領袖會議後，必能與我開始洽商訂約問題，於美參議院批准多邊和約前當能成立，而其發生效力當在多邊和約生效以後。」[136]

但若從美國的文獻檔案中觀測，則可以發現當天杜勒斯的談話層面更廣，要旨可歸納爲以下三點：一、此次的日本之行，雖有助於強化日本政府對美國中國政策之認同，但日本爲顧及其在東南亞的外貿市場，不願爲中國政策而得罪英國，這也是日本政府在對華政策上是否要追隨美國，一直猶疑不決的緣由。不過，這些促使日本裹足不前的因素，深信會因邱吉爾的訪美，尤其是伴隨美、英兩國歧見的化解，而得以解除。二、對於將美國參議院是否批准《金山和約》與日本政府是否願允諾與國府簽和約視爲一體兩面的坊間傳言，應嚴厲警惕，不可任其蔓延，以免導致日本國民的反感，也會讓世人覺得日本政府願意與國府媾和，是來自於美國政府的壓迫，例如像將雙方的媾和比喻爲「奉子結婚」（“shot-gun” marriage）等流言，必定有害於兩國在媾和後的正常來往，故必須設法阻止這些流言繼續傳播。三、希望國府對未來中、日兩國的簽約要保持樂觀態度，要停止一切誘使美國政府持續施壓日本政府的各種行動，以免局勢失控。[137]

---

136 〈顧維鈞電外交部杜勒斯促日與我訂立雙邊和約〉（1951 年 12 月 27 日），中央研究院近代史研究所檔案館藏，《外交部》，檔號 11-01-02-10-03-066，「對日和約」。

137 United States Department of State, “Memorandum of Conversation, by the Consultant to the Secretary (Dulles) (1951.12.27),” *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific,* Vol. 6, Part 1, p. 1473.

比較上述兩人的談話紀錄，可知兩人在意角度的不一，無非是反映兩國政府對和約所持基本態度的不同。對顧維鈞而言，能否順利簽約，關乎國運，而美國是唯一能主導此一大勢發展的友邦，因而此次談話的重點，在於掌握美國政府動態，以及理解和約是否有望；而英、日兩國的態度，本非國力所及，故也非他探詢的目標。至於杜勒斯在意的是如何順利落實美國的亞太政策，以及如何消滅美國在強勢推動中日媾和政策後所可能帶來的後遺症，因而如何安撫日本以及如何化解英國的牽制，反而是今後他所需面對的新挑戰，這也是何以杜勒斯在與顧維鈞的談話中，希望國府處處以低調行事爲要，不要過度張揚美國主導亞太事務所扮演的關鍵角色，以免樹大招風。

在充分向國府傳達中日媾和必可水到渠成後，如何利用邱吉爾的訪美，順利解決美、英雙方目前所持的歧見，則成爲杜勒斯新的奮鬥目標。由於邱吉爾與杜魯門已同意將《中日和約》的事宜全權委由艾登（Anthony Eden）外相與艾奇遜來處理，因而 1952 年 1 月 10 日的雙方會談中，不僅邀請杜勒斯參與，會議也是由他起頭。杜勒斯首先強調，他從未忘記與前英國外相莫里森於去年 6 月達成的協議，也就是讓日本獲得獨立地位後，由該國自行選擇與海峽任一方的中國政府進行媾和事宜。現在他雖然爲了讓美國參議院順利通過《金山和約》的審議，而必須公開吉田給他的信函，向外正式宣示日本政府決定選擇國府作爲媾和對象的經過，但他仍嚴守以下兩個原則，以求維繫與英國政府之間的諾言：第一、不讓國府以「代表全中國」（speak for all of Mainland China）的身分簽訂和約；第二、《中日和約》的審議及批准必等待日本政府恢復獨立地位後，才得以進行。

對於杜勒斯的說明，艾登表示理解，但也再度重申，英國對此事的重視，無非是希望事緩則圓，尤其是不希望往後遭日本人埋怨，認爲此一媾和事宜，全是盟國利用日本仍處於軍事佔領時期，不具獨立法人地位之時，強迫日本必須選擇與國府修好，而自絕於中國大陸人民。針對艾登的質疑，杜勒斯則強調此刻爲求參議院能順利批准《金山和約》，而不得不率先公布《吉田書簡》，

促使中日媾和提早進行交涉。不過，因安排和約的批准程序要在《金山和約》生效後才會展開，也使得日本政府在對該和約作最終認可之際，是日本已獲得獨立，並能完全依據自由意志行使國家權力的時候。故此等認可程序，已達到英國原先所堅持，中、日兩國的媾和，必須要完全依據日本國民自由意志去行事的基本要求。

在聆聽杜勒斯及艾登的發言後，艾奇遜補充說明國務院的困境所在。有鑑於美國政府強勢要求《中日和約》的實施範圍，必以中華民國實質管轄的區域為限，對此要求，國府深表不滿。因而國務院擔憂國府會利用美國參議院親中派議員審議《金山和約》的機會，為其翻盤，讓其在進行《中日和約》交涉時，能爭取到更多有利條件。按艾奇遜的解析，國務院最擔憂的是下列情況。首先，參議院刻意延緩審議《金山和約》，以便他們有機會核閱《中日和約》的相關條文，是否已符合國府的期盼。更嚴重的是，參議院可能在《金山和約》上增列條文，將《中日和約》生效列為《金山和約》得以生效的前提之一。

為防止參議院在形式上想要達到聲援中華民國之目的，卻造成《金山和約》不得正常審議之實質後果，艾奇遜不僅希望艾登不要再阻礙美國國務院一手規劃的中日媾和方案，更期盼艾登也要將今日談話情況轉告英國駐日大使丹尼（Esler Dening）爵士，以便當日本友人徵詢英國對日本與中華民國媾和事宜的看法時，可明言表示英國已不再持反對態度。對於艾奇遜的請託，艾登最先頗有難色，因為此舉等同要他全面否定英國政府曾堅持過的立場。不過，在面對艾奇遜的勸誘，特別是今後恢復獨立的日本，在中國政策上與美國保持「協調」（harmony）重要性的論述，最終引起他的共鳴。艾登答應將參照眾人的建言，給丹尼爵士一份「適當措辭的指令」（appropriate instruction），轉達英、美兩國的新協議。[138]

138 United States Department of State, "Memorandum by the Assistant Secretary for Eastern Affairs (Allison) of a Meeting of Secretary of State Acheson and Foreign Secretary Eden at the Department of State (1952.1.10)," *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Western Europe and Canada* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1986), Vol.6, Part 1, pp. 832-835.

從邱吉爾訪美發表的元首會談聯合公報中，已不再出現英、美雙方在中國政策上存在歧異的文字，可以看到此次會議的成效，[139]同時也可以從中、日兩國駐美使館各自發回的報告中，再度得到旁證。[140]當最大的外在因素得以解除後，對杜勒斯而言，緊接而來的挑戰，自然是何時公布《吉田書簡》，以便讓中、日的媾和交涉可以正式開展。

按杜勒斯原本的規劃，是希望當美國參議院於 1 月 15 日開始審議《金山和約》時，就能在同日的美國早報上揭露《吉田書簡》，也就是日本時間的 15 日午後 3 點至 4 點之間。但美國政府於 14 日就商於日本政府時，日本政府希望能延後一天公布，以便能趕在 16 日上午所召開的閣僚會議上，順利完成書簡討論通過的程序。此外，日本政府也希望在書簡公開前，能得到美國政府保證，在雙方的媾和交涉過程中，國府所代表的疆域以目前實際所控制者為限。

對於日本政府的要求，席波從善如流，因而《吉田書簡》是在華盛頓時間 1 月 15 日午後 10 點以及東京時間 16 日中午正式公布。在正式公布之前，美國國務院也適時向日本政府傳遞保證，國府不會反對《中日和約》中列入限定和約實施領域的條文。此外，日本政府也在 1 月 16 日早上 10 時 15 分，正式將《吉田書簡》的內容通告英國駐日使館，表達日本政府也是情非得已，不希望中、日媾和影響日、英兩國今後的合作。

至於國府，則在第一時間正式表達對《吉田書簡》的疑惑，主要是集中在：首先是，何謂「在法律上可能時」？復次，對於「該項雙邊條約之條款，關於

---

139 1952 年 1 月 9 日所發表的聯合公報中，主要強調兩國政府將在歐洲防務，包括成立中東盟軍統率令部以及北大西洋公約組織內部武器標準化等議題上，加強合作。United States Department of State, "Communiqué issued by President Truman Prime Minister Churchill (1952.1.9)," *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Western Europe and Canada*, Vol. 6, Part 1, pp. 837-839.

140 例如日本駐美國在外事務長武內龍次於 1952 年 1 月 12 日的報告中，則指稱美英兩國的首腦會議關於中日問題所得出的結論，可歸納出以下三點：一、不逼日本承認中共；二、英國不反對日本政府與中華民國政府媾和；三、日本將與中華民國簽訂通商航海條約。外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，頁 40；至於中華民國駐美大使顧維鈞的報告，則強調英國不會撤銷承認中共，但在韓戰未結束前，對美臺灣問題政策將不再提異議。〈顧維鈞電外交部杜魯門、邱吉爾會談各方意見〉（1952 年 1 月 7 日），中央研究院近代史研究所檔案館藏，《外交部》，檔號 11-01-02-10-03-069，「對日和約」。

中國國民政府之一方」，為何只單提「中國國民政府之一方」？最後，又應如何解讀「我方願針對此事迅速與中國國民政府探討」的涵義。

針對上述三個疑惑，美國政府於 1 月 17 日依序回應如下：首先，美國政府認為，現階段的日本雖有權可以與任何其他國家進行雙邊條約談判，但所有的正式條約，皆需等《金山和約》生效、日本恢復獨立主權地位後，才可以簽署。易言之，日本與中華民國和約的簽訂，也必須遵守此一原則。復次，因條文中將實施的領土範圍訂為包括現有、或今後可能管轄的領域，故此等規定自然只適用於中華民國為宜，否則似乎在暗示日本今後「還可擴張到其他領域」（once again take expansionist measures）。最後，關於「迅速」之意，無非是日本政府欲利用已在臺北設立在外事務所之便，或再加派特使，以求加速與中華民國的媾和交涉事宜。[141]

對於美國政府的解惑，中華民國政府表示滿意，因而國府於 1 月 18 日正式發表聲明，表示「準備隨時與日本政府開始商洽，俾和約得以早觀厥成」。[142] 自此，在美國從中聯繫下，中、日雙方的全權代表於 1952 年 2 月 20 日，正式在臺北展開談判，美國也得以順利完成其一手規劃《中日和約》的階段性任務。

五、結　論

韓戰前的美國對臺政策，以 1949 年 8 月 5 日《中美關係白皮書》的發布為起點，可分為兩個不同的階段。以第一階段而言，是尋求與有潛力的臺灣本土領袖維持聯繫，嘗試在臺灣推動成立分離政權，擺脫與中國的主權隸屬關係。在蔣介石下野，而國共和談又面臨破局的情況下，美國國務院預測國府即將瓦解，中國將陷入地方勢力與中共分地而治，為防止中共染指臺灣，故而期

141 United States Department of State, "The Sectary of State to the Embassy in the Republic of China (1952.1.17)," *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1985), Vol. 14, Part 2, pp. 1093-1094.

142 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期第七編戰後中國》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1981），冊 4，頁 771-772。

盼能與臺灣本土勢力建立實質關係，於是這便成爲此刻美國政府對臺工作的主要重心。至於第二階段，則是美國政府在面對中共政權成立、中華民國政府遷臺等重大情勢的變遷下，所改採的新對應措施。尤其是當代表軍方的「保臺論」與代表國務院的「棄臺論」各有立場下，此一階段的對臺政策，就成爲兩派的拔河拉鋸戰。最終由國務院的「棄臺論」勝出，並於 1950 年 1 月 5 日由美國總統杜魯門及國務卿艾奇遜相繼公開發表聲明，承認臺灣主權歸屬中國，默認臺灣終將爲中共所奪的事實。

但此一時期的雙方爭辯，卻爲今後的美國東亞外交政策提供豐碩的省思題材。例如，「保臺論」的論述主軸是強調臺灣位居第一島鏈，與日本、菲律賓互爲犄角，爲控制日本與馬來亞之間海上通道的咽喉，在西太平洋海域上所能發揮的功能，可比美一艘永不沉沒的航空母艦。而「棄臺論」則強調以民族主義起家的中共，絕不會長期坐視蘇聯在中國東北、內蒙古以及新疆推動分離運動。故美國只要抓緊這些題材，日夜大做文章，不僅可逐日加深中蘇兩國的矛盾，還可促成兩國反目成仇。易言之，美國不能因插手臺灣事務，反而成爲中國民族主義的首要對抗目標，讓蘇聯漁翁得利，成爲中、美對抗的最大贏家。

「保臺論」的理論基礎來自於地緣政治學，臺灣有其不可動搖的地理優勢。而所謂「棄臺論」，尤其是認爲毛澤東必會效法狄托，有朝一日也必定會爲捍衛中華民族利益而與蘇聯一搏的假設前提，除了無法見容於《中蘇友好同盟互助條約》的簽訂，更無法通過韓戰爆發過程中，中、蘇聯手聲援北韓等歷史事實的考驗。是以韓戰的爆發，不僅促使「棄臺論」消聲匿跡，也讓「保臺論」得以再度復活。

不過美國的對臺政策，畢竟只是其全球戰略布署下之一環，除了要機動靈活，以便隨時因應國際局勢的變化外，同時也得配合盟國的要求。因此如何在臺灣事務上創造美國可插手的空間，特別是如何設定臺灣的國際地位，以便確保臺灣的生存空間，也導致美國政府對臺政策前後有三次轉折。臺灣地位的確定，有待四國協商或由聯合國討論決定，是韓戰爆發初期美國政府的第一階段

論述。1950 年 9 月美國所提對日媾和原則，主要著眼點無非是爲聯合國出面接管臺灣事務鋪路。至於中華民國政府如何安排，美國政府還未決定；借用行政院院長陳誠的話來解釋，就是「重地不重人」。

第二個階段爲確保中華民國，亦即是陳誠口中的既重地又重人，變化的主因是中共於 1950 年 10 月介入韓戰。爲牽制中共在朝鮮半島的軍事介入，動用一切可能的反共力量，維繫中華民國政府於不墜，乃成爲美國遠東政策的新指標。易言之，韓戰的爆發，是導致美國政府開始願意認同中華民國政府的轉折點，而與此政策呼應的是，1951 年 3 月所提的第二部對日媾和草案，已取消臺灣主權問題需先經四國協商或聯合國商訂之前議。美國此時的政策主線爲設法讓臺灣主權與中國大陸切割，同時使中華民國政府以參與和會的方式，獲得國際社會的認同。

第三個階段爲籌設中、日雙邊和會。當英國政府積極反對邀請中華民國政府參與舊金山和會，並主張由中共代表參與時，美國政府爲求安撫英國政府，遂以不邀請中國代表參與舊金山和會，由剛重新獲得獨立自主的日本自行選擇媾和對象爲妥協方案，使和會得以如期展開。然當《金山和約》順利簽署後，日本首相吉田茂卻以等待美、英兩國對華政策一致爲由，拖延與中華民國政府進行和約談判，同時還利用此模糊空間，企求與中共建立外交管道。

爲此，杜勒斯以美國民眾仇視中共爲由，強調日本政府若不保證與中華民國簽訂和約，則美國政府無法確保《金山和約》能順利取得美國參議院認同，迫使吉田茂以日本首相名義致函美國，表達日本政府願在《金山和約》的規範下，與中華民國政府簽訂和平條約。也因爲有此保證，中、日雙方得以在臺北展開外交談判，而美國所規劃的《中日和約》，不僅得以完成階段性任務，也讓由中國大陸遷臺的中華民國政府得以在國際社會重新找到再出發的立足點。

徵引書目

一、檔案

中央研究院近代史研究所檔案館藏檔案

《外交部》

「對日和約」，檔號 11-01-02-10-03-055、11-01-02-10-03-064、11-01-02-10-03-066、11-01-02-10-03-069。

國史館藏檔案

《蔣中正總統文物》

「革命文獻——蔣總統引退與後方布置（二）」，典藏號 002-020400-00029-103。

「革命文獻——對美外交：一般交涉（二）」，典藏號 002-020400-00043-079。

「革命文獻——對日議和（一）」，典藏號 002-020400-00053-049。

二、史料彙編

中共中央毛澤東選集出版委員會編，《毛澤東選集（第四卷）》，北京：人民出版社，1960。

中華民國外交問題研究會編，《中日外交史料叢編（八）：金山和約與中日和約的關係》，臺北：中華民國外交問題研究會，1966。

外務省編，《日本外交文書：日華平和條約》，東京：天一書房，2020。

秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期第七編戰後中國》，冊 4，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988。

鹽田庄兵衛等編，《日本戰後史資料》，東京：新日本出版社，1995。

United Nations, *Yearbook of the United Nations 1950.* New York: Department of Public Information, 1951.

United Nations, *Yearbook of the United Nations 1951.* New York: Department of Public Information, 1951.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, The Far East: China,* Vol. 7. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1969.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1948, The Far East: China*, Vol. 7. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1973.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. 9. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1974.

U.S. Department of State, *Foreign relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. 6. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1976.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950, Korea*, Vol. 7. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1976.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific,* Vol. 6, Part 1. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1977.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1951, Korea and China*, Vol. 7. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan*, Vol. 14, Part 2. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1985.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Western Europe and Canada,* Vol. 6, Part 1. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1986.

三、日記、自傳、回憶錄

〈蔣中正日記〉，1949-1951，美國史丹佛大學胡佛研究所藏。

吉田茂，《回想十年》，卷 3，東京：新潮社，1957。

周宏濤口述，汪士淳撰寫，《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》，臺北：天下遠見出版公司，2003。

陳誠，〈扈從筆記〉，收入何智霖編輯，《陳誠先生回憶錄──六十自述》，臺北：國史館，2012。

顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》，分冊 7-9，北京：中華書局，2013。

四、報紙

《中央日報》，1945、1951。

《讀賣新聞》，1951。

五、專著

入江啓四郎，《講和問題の基礎知識》，東京：時事通信社，1950。

池井優，《增補日本外交史概說》，東京：慶應通信，1982。

汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策（1949-1958）》，臺北：有鹿文化事業有限公司，2014。

林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》，新北：遠足文化事業公司，2017。

林金莖，《戰後の日華關係と國際法》，東京：有斐閣，1987。

林滿紅，《獵巫、叫魂與認同危機：臺灣定位新論》，臺北：黎明文化公司，2008。

袁克勤，《アメリカと日華講和：米・日・台関係の構図》，東京：柏書房，2001。

彭明敏、黃昭堂，《台灣の法的地位》，東京：東京大學出版會，1976。

彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，《臺灣在國際法上的地位》，臺北：玉山社，1995。

張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》，新北：衛城出版，2011。

劉德喜，《從同盟到伙伴：中俄（蘇）關係 50 年》，北京：中共黨史出版社，2005。

Acheson, Dean. *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: W. W. Norton Company, 1969.

Duus, Peter. *The Rise of Modern Japan*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1976.

Morello, Frank P. *The International Legal Status of Formosa*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.

Rea, Kenneth W., and John C. Brewer, eds. *The Forgotten Ambassador: The Reports of John Leighton Stuart, 1946-1949*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.

Schonberger, B. Howard. *Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan, 1945-1952.* Kent, Ohio: Kent State University Press, 1989.

Tsou, Tang. *America's Failure in China 1941-1950.* Chicago: The University of Chicago Press, 1963.

六、論文及專文

川島眞，〈日華關係正常化の進行：1950-1957〉，收入川島眞、清水麗、松田康博、楊永明編，《日台關係史，1945-2020》，東京：東京大學出版會，2020，頁 39-66。

李戡，〈何世禮與《中日和約》的簽訂──中華民國駐日代表團的角色〉，《國立政治大學歷史學報》，期 49，2018 年 5 月，頁 93-134。

姚昱，〈美國對臺灣軍事干涉政策的形成：杜魯門政府的戰略認知及其影響（1948-1950）〉，《中共黨史研究》，2020 年第 1 期，頁 64-84。

細谷千博，〈サンフランシスコ講和条約と国際環境〉，收入渡辺昭夫、宮里政玄編，《サンフランシスコ講和》，東京：東京大學出版會，1986，頁 1-16。

張啓雄，〈美國戰略布局下的臺灣歸屬問題──以中日和約的簽訂過程爲焦點〉，《近代中國》，期 148，2002 年 4 月，頁 82-102。

張淑雅，〈從美國的角度看中日和約的簽訂〉，《近代中國》，期 148，2002 年 4 月，頁 17-27。

陳鴻瑜，〈臺灣法律地位之演變（1943-1955）〉，《國史館學術集刊》，期 12，2007 年 6 月，頁 47-138。

黃自進，〈戰後東北問題與遠東冷戰的開展〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 112，2021 年 6 月，頁 101-160。

趙綺娜，〈美國參議員史密斯與杜魯門政府的對華政策〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》，期 18，1994 年 12 月，頁 179-207。

劉景嵐，〈從法理和慣例看「臺灣地位未定論」之荒謬〉，《東北師大學報（哲學社會科學版）》，2004 年第 4 期，頁 29-35。

劉維開，〈中日和約簽訂經過──以蔣中正總統爲中心的探討〉，《近代中國》，期 148，2002 年 4 月，頁 28-39。

閆興，〈戰後美國對臺灣地位的認知演變及介入政策的形成──以 1945-1950 年美國外交檔案爲依據〉，《臺灣研究》，2020 年第 4 期，頁 84-97。

鐘奕誠，〈「失去的中國／機會」學術論爭視野下的 1949-1950 年美國對臺政策研究述評〉，《臺灣研究集刊》，2019 年第 4 期，頁 85-98。

戴萬欽，〈舊金山和約與中日和約談判：杜魯門政府的利益與角色（上）〉，《美歐月刊》，卷 11 期 6，1996 年 6 月，頁 52-74。

戴萬欽，〈舊金山和約與中日和約談判：杜魯門政府的利益與角色（下）〉，《美歐月刊》，卷 11 期 7，1996 年 7 月，頁 97-127。

蘆青，〈由觀望到介入：新中國成立前後美國武力侵臺政策的定型〉，《軍事歷史研究》，2020 年第 1 期，頁 101-113。

O'Connell, D. P. "The Status of Formosa and the Chinese Recognition Problem." *American Journal of International Law*, 50: 2 (April 1956), pp. 405-416.

七、網路資源

Department of State Bulletin, January 16, 1950, p. 79, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437010893382&view=1up&seq=85 (accessed May 6, 2022).

Department of State Bulletin, January 16, 1950, p. 80, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437010893382&view=1up&seq=86 (accessed May 6, 2022)

United States Policy toward Taiwan and Its Plans for the *Treaty of Peace between the Republic of China and Japan* before and after the Korean War

Huang Tzu-chin*

Abstract

This article reassesses the causal relationship between the outbreak of the Korean War and the United States government's determination to prop up Taiwan in the context of Cold War developments. It examines the ways in which the US took the lead in persuading Japan and Taiwan to sign a peace treaty between Japan and the Republic of China in a bid to enable the Republic of China (ROC) to maintain its status as an international legal entity in the international community after the ROC had lost its substantive jurisdiction over mainland China. In order to clarify why the outbreak of the Korean War was the pivot that led the US Government to pursue recognition for the Republic of China, this article first examines the controversy over the US government's policy towards Taiwan in the run-up to the outbreak of the Korean War, exploring the theoretical basis for the two schools of thought "Protecting Taiwan" and "Abandoning Taiwan," as well as the reasons why the latter could, at one time, become the tentative conclusion of US policy toward Taiwan. Furthermore, this article explores why the outbreak of the Korean War resulted in the United States' determination to intervene in the internal affairs of Taiwan. It also explores how the United States conducted its planning for the *Peace Treaty between the Republic of China and Japan*, and how the US mediated with the United Kingdom and Japan as well. This article also evaluates the key role the United States played in helping the Republic of China to regain its foothold in the international arena.

Keywords: ***Treaty of Peace between the Republic of China and Japan*, Korean War, Cold War**

* Institute of Modern History, Academia Sinica